

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'Organisation des Services de la Présidence du Conseil en France

THÈSE

pour le Doctorat ès-sciences politiques et économiques

présentée et soutenue le mercredi 1^{er} février 1928

par

RENÉ MENNESSON

Jury { MM. MESTRE, *Professeur, Président.*
BERTHELEMY, *Professeur, Suffragant.*
ROLLAND, *Professeur, Suffragant.*

ANGERS
IMPRIMERIE NOUVELLE
31, Rue Bressigny, 31

1928

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'Organisation des Services de la Présidence du Conseil en France

THÈSE

pour le Doctorat ès-sciences politiques et économiques

présentée et soutenue le mercredi 1^{er} février 1928

par

RENÉ MENNESSON

Jury { MM. MESTRE, *Professeur, Président.*
BERTHELEMY, *Professeur, Suffragant.*
ROLLAND, *Professeur, Suffragant.*

ANGERS
IMPRIMERIE NOUVELLE
31, Rue Bressigny, 31

1928

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions
émises dans les thèses.*

Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

« La méthode, disait Descartes, est à l'homme qui cherche la vérité, ce que la boussole est au navigateur. »

Cette maxime philosophique peut s'appliquer à la vie économique d'un individu et d'une société et à la vie politique d'une nation. S'il convient, en effet, d'attribuer à l'esprit de méthode d'un homme, la raison de sa supériorité sur ses semblables, c'est également à l'esprit de méthode qui a présidé à la constitution et à l'organisation d'une société qu'il faut, dans la plupart des cas, se reporter pour trouver l'explication de sa prospérité.

Qu'il s'agisse d'un chef d'entreprise ou d'un organisme collectif, le secret du succès réside dans la valeur des décisions prises, dans la rapidité avec laquelle elles sont transmises aux services intéressés et enfin dans leur exécution parfaite par ces derniers. Sans méthode, l'homme le plus intelligent et le plus énergique ne peut rien, car les décisions les meilleures sont vouées à l'insuccès si elles ne sont pas exécutées en temps opportun.

Il faut donc assurer une distribution intelligente des organes d'exécution et instituer un service spécial de coordination. C'est à cette seule condition que le commandement unique aura toute sa valeur

dans les affaires privées comme dans les affaires publiques.

En définitive une organisation méthodique est la première condition d'existence d'une société, et l'utilité s'en fait d'autant plus sentir, que les rouages à mettre en mouvement sont plus complexes et plus importants.

Quand l'industrie est telle que l'activité d'une seule personne suffit à tous ses besoins, l'unité de commandement se trouvant assurée, son succès dépend uniquement de l'intelligence et de la méthode de l'entrepreneur. Mais si cette industrie a une envergure assez grande pour exiger la collaboration de plusieurs personnes, nous voyons la méthode prendre une importance particulière. Il ne suffit plus dès lors que l'entrepreneur agisse avec habileté, il lui faut encore coordonner les efforts individuels de ses divers collaborateurs.

De là l'importance que les hommes ont toujours attachée à l'organisation des sociétés commerciales, de là leur tendance à coordonner, à la fois dans le temps et dans l'espace, les décisions prises dans l'intérêt de l'ensemble par les directeurs de Sociétés.

A cet effet, ils ont imaginé, dans les Sociétés anonymes notamment, de tenir un registre des procès-verbaux des séances du Conseil d'Administration. Grâce à ce procédé, toutes les décisions prises sont conservées intégralement sans risque d'une déformation ultérieure. Et même, pour assurer l'interprétation exacte des idées de la majorité,

on prend soin, chaque fois que la discussion a été épineuse, de noter au procès-verbal de la séance les opinions des différents membres présents.

Enfin, pour coordonner dans l'espace les actes des divers administrateurs de la Société, la pratique a prévu soit un Conseil d'Administration, soit un administrateur délégué, soit même dans le cas d'une Société importante : un secrétaire général.

Le rôle du secrétaire général, ou de celui qui en tient lieu, consiste à la fois :

1^o A vérifier les renseignements et documents demandés par le Conseil d'Administration ou la Direction générale pour éclairer ses décisions ;

2^o A assurer la liaison et la coordination nécessaires à la bonne marche de l'entreprise ;

3^o A veiller à la répartition et à la bonne transmission des ordres aux chefs de service ;

4^o Enfin, à s'assurer que les délibérations du Conseil d'Administration sont exécutées conformément aux directives du Directeur général ou de l'Administrateur délégué.

Dans le domaine politique, il semblerait logique que le même souci d'organisation ait présidé à la constitution de cette grande société qu'est l'État, que le pouvoir constituant ait eu à cœur de concevoir un comité de direction avec un chef, secondé par un secrétaire général chargé à la fois : de transmettre intégralement les décisions prises ; de les répartir judicieusement entre les différents chefs de service et d'en contrôler l'exécution.

En fait, nous allons le voir, cette grave question a été laissée complètement à l'écart par le législateur constitutionnel ; et, si aujourd'hui quelque progrès a été réalisé dans le sens de l'unité gouvernementale et de la coordination entre les différents services administratifs du pays, on ne le doit pas à une prévision des textes constitutionnels, mais à des réformes coutumières successives.

Que voyons-nous à la tête du pouvoir exécutif du pays ? Le Gouvernement est-il présidé par un chef dont les vues s'imposent à la fois à ses collègues du Ministère et au Parlement dont il dirige la majorité ? En est-il de lui comme du Président du Conseil d'Administration d'une Société, véritable chef tant du Conseil d'Administration lui-même que de l'Assemblée générale des actionnaires dont il est l'élu ? Jouit-il, comme ce dernier, d'une stabilité suffisante pour faire œuvre utile ? Est-il même assuré de la confiance de ceux qui l'ont poussé à la Présidence, tant que ses actes restent d'accord avec l'intérêt du pays ? Autant de questions auxquelles nous sommes obligés de répondre négativement si nous considérons le nombre de crises ministérielles dont notre pays a souffert depuis 25 ans.

Voici donc l'État livré aux mains d'individus se succédant au pouvoir avec une telle rapidité qu'ils n'ont généralement pas le temps de se mettre au courant des graves problèmes qui leur incombent ou qui, si leur règne est de quelque durée, sont renversés au moment où leur travail allait porter ses

fruits (1). Est-ce là une situation d'exception ou un état normal ? Il suffit de jeter un coup d'œil sur notre histoire politique pour répondre à cette question (2).

En France, comme en Angleterre, la souveraineté est déléguée, l'autorité et la direction sont dévolues au Président du Conseil des Ministres responsable devant le Parlement. Pour que cette direction soit pleinement acceptée et puisse s'exercer avec suite, pour que le travail administratif reçoive un maître effectif, il faudrait donc, — toujours dans le règne idéal des principes —, qu'il existât au Parlement une majorité définie (3) et que le Président du Conseil en fût le chef certain et reconnu.

(1) Parlant de la Réforme administrative, M. Lépine prétend, et à juste titre, qu'on ne laisse pas aux ministres le temps d'étudier leur département et de s'en rendre maîtres. Pendant leur court séjour aux affaires, ajoute-t-il, ils sont distraits par tant d'occupations absorbantes, audiences, commissions, séances des deux chambres, qu'il ne leur reste aucun loisir pour diriger leurs bureaux et leur donner l'impulsion qu'ils attendent d'un chef (*Revue Politique et Littéraire*, N° du 4 Décembre 1926).

(2) Voici, à ce propos, l'avis formulé par Latzarus, en août 1926, quelques jours après la formation du cabinet Poincaré.

L'expérience nous prouve, écrit-il, dans la *Revue Hebdomadaire du 14 Août*, combien les hommes s'usent vite au Palais Bourbon. Pour le moment, M. Poincaré bénéficie de l'angoisse qui avait saisi tous les Français au bord de l'abîme, mais il s'affaiblira par les services même qu'il aura rendus... Mieux il réussira et plus il sera menacé. Est-ce intelligent, est-ce même prudent de renverser des hommes dès qu'on croit n'avoir plus besoin d'eux ? Je ne demande pas le consulat à vie pour M. Poincaré, d'ailleurs il n'en voudrait pas, mais je souhaite qu'on trouve une constitution qui permette aux gouvernements de continuer leur tâche jusqu'au bout. Le Parlement que nous avons est une machine qui tourne à l'envers. A l'heure actuelle, on n'a d'autre ressource que de l'arrêter quand on veut travailler, mais il n'est pas impossible de lui imprimer une marche normale.

(3) Il est intéressant de noter ici la grande distinction qui sépare le Parlement Français du Parlement Anglais et de souligner l'inconvénient de la division des Chambres en trop de partis.

M. Corpechot écrit à ce propos dans la *Revue de Paris de novembre*,

En cas de crise, la prérogative du Président de la République se réduirait ainsi, comme c'est le cas en Angleterre pour le roi, à un acte de courtoisie supérieure par lequel le chef nominal de l'État homologue, entérine le choix préalable du parti dominant.

Au contraire, dans la pratique, que demain une crise éclate et nous savons d'avance que le Président de la République ne trouvera aucune indication positive ou implicite dans le vote qui l'aura provoquée. La meilleure preuve en est que le nouveau

décembre 1926, page 671... il y a des esprits distingués attachés à soutenir que les compétitions et les luttes de partis sont l'essence même de la vie publique et créent ce mouvement, cet allant qui assurent le progrès social. Cette conception peut être vraie en Angleterre, par exemple, où libéraux et conservateurs rivalisent au service de la Patrie et se succèdent selon des règles presque mathématiques. Divisée en fractions, toujours hostiles à celle qui tient le pouvoir, la France en arrive à ne jamais disposer que d'une fraction infime de ses forces !

Il y a là un gaspillage d'énergies et de bonnes volontés qui devient tragique quand on pense à quelle cadence le nombre de naissances diminue sur notre sol.

Plusieurs éléments du système anglais me paraissent faussés chez nous, répond M. André Maurois à l'enquête de MM. Robert Giron et Robert de Saint-Jean sur la Jeunesse devant la Politique. D'abord, nous ne suivons pas la règle des deux partis. Or, le jeu parlementaire n'est possible que si les partis ne s'émiettent pas. A Londres, lorsque le Ministère tombe, de nouvelles élections générales ont lieu automatiquement. Ce fait a une grande importance. Il rend difficile les intrigues de couloirs et le développement effréné de la brigue. Les députés anglais n'ont pas intérêt à renverser un Ministère, car ils savent que cela les mène devant leurs électeurs, vrais juges du différend. En France, au contraire, ils conspirent constamment, amis ou ennemis, contre un cabinet dont ils peuvent recueillir la succession. Un député français n'a d'avenir au Palais Bourbon que s'il est dangereux. Le malheureux Président du Conseil doit passer sa vie à manœuvrer. En Angleterre, le leader du parti au pouvoir est automatiquement Président du Conseil et le loyalisme envers lui est un devoir aussi élémentaire que de ne pas jouer hors-jeu au foot-ball (*Revue Hebdomadaire*, N° du 20 Janvier 1926, page 606 et suivantes).

chef du Gouvernement sera probablement choisi selon l'usage dans la minorité de la veille ou parmi ces utilités indifférentes qu'on n'a jamais vu s'engager sur rien. La formation ou la chute d'un ministère ne correspondent nullement dans l'état présent des choses au triomphe ou à la défaite d'un parti. Les cabinets ne tombent pas ou bien rarement sur des questions de politique générale. Des votes qui mettent fin à leur existence, on ne peut guère tirer quelque chose qui ressemble à un reclassement des forces. Ils tombent parce que leur puissance active était épuisée, parce qu'ils étaient à bout de souffle.

Mais alors, puisque cette instabilité ministérielle est la conséquence obligatoire de l'absence au Parlement d'une majorité réelle et vivante, puisqu'il n'y a pas lieu d'espérer que dans l'avenir les chambres se disciplinent pour ne pas subordonner leur vote à des luttes de coteries, n'est-ce pas là une raison nouvelle de rechercher un remède à ce mal inévitable? Si la politique générale du pays est appelée par la force même des choses à souffrir d'une incohérence perpétuelle, consécutive aux trop fréquentes crises ministérielles, ne convient-il pas de créer à côté du chef du Gouvernement essentiellement amovible, un organe permanent chargé de lui fournir tous les renseignements dont il a besoin, d'assurer l'enregistrement des décisions prises en même temps que leur transmission exacte aux services compétents et enfin de contrôler leur exécution par chacun d'eux?

De cette façon, semble-t-il, les différents membres du cabinet agiraient en communion complète d'idées. Il y aurait une coordination dans l'espace. Les gouvernements successifs bénéficieraient en outre, par l'intermédiaire de cet organisme nouveau, de l'expérience acquise par leurs prédécesseurs. Par suite, la coordination dans le temps serait également assurée. Et ce dernier point est peut-être aussi important que le premier, car, si les affaires de l'Etat souffrent de l'absence de toute coordination entre les différents services administratifs, le défaut absolu de transmission des services d'un cabinet au cabinet suivant a une répercussion des plus fâcheuses sur la conduite du Gouvernement.

Et cependant, telle est bien la triste expérience qui se renouvelle à chaque crise ministérielle. A moins qu'il ne s'agisse d'un Président du Conseil ou de Ministres ayant déjà précédemment exercé le pouvoir (et dans ce cas l'évolution des événements politiques est souvent telle qu'une période de réadaptation leur est à nouveau nécessaire), on trouverait tout à fait logique que les Ministres démissionnaires fassent aux nouveaux Ministres une transmission régulière et approfondie de leurs pouvoirs. Au lieu de cela, que voit-on ? Chaque transmission de services est une véritable comédie. Comment qualifier autrement ces amers tableaux que sont le départ d'un ministère et l'installation d'un ministère nouveau.

Les crises ministérielles éclatent presque toujours

à l'improviste. Le Ministre est donc surpris par la crise, et le premier moment de stupeur passé, pendant le temps que peut lui laisser la surveillance de ses intérêts dans les négociations qui s'ouvrent, il prépare son départ.

Que signifie préparer son départ? Un public naïf s'imagine apparemment que, tout en expédiant de son mieux les affaires courantes, le Ministre démissionnaire emploie ce bref interrègne à dresser un bilan, un inventaire, une sorte de compte-rendu de gestion qu'il confectionne de sa main, le dossier confidentiel où son successeur trouvera réunis les éléments d'une information rapide. Quelle illusion! Préparer son départ veut dire simplement déménager au plus vite. La question est de débarrasser les locaux du Ministère, de livrer les tables vierges, les tiroirs vides, les cartonniers nets et le papier blanc, après quoi, on transmettra les services à son successeur, ce qui consiste à lui présenter en quelques mots les directeurs et à lui recommander un protégé qu'on laisse dans la maison. Pas un mot des affaires courantes, pas une offre d'initiation, pas une instruction verbale (1).

La tradition politique est en somme entièrement opposée aux principes de la vie économique. Imaginons en effet, pour un instant et à titre d'exemple,

(1) *Revue de Paris*, novembre-décembre 1917. « Lettres sur la Réforme Gouvernementale ».

qu'un chapelier du boulevard vende son fonds de commerce. Le contrat de cession ne manquera pas de stipuler que, pendant le nombre de jours ou de semaines nécessaires, le vendeur mettra l'acheteur au courant, c'est-à-dire qu'il lui enseignera les marchés et les cours, les gains et les risques, qu'il lui montrera au jour le jour comment on achète et comment on débite. S'agit-il au contraire de politique, et tous les usages s'opposeront à ce qu'un ministre soit mis au courant par son prédécesseur. Il semble qu'avec l'accroissement des difficultés, au lieu de s'entourer de renseignements nombreux et de conseils autorisés, l'homme s'ingénie à rechercher dans l'improvisation la solution des problèmes cependant si complexes de la politique moderne. Il faut que son étude, son école se fassent à mesure de ses découvertes et de ses surprises.

A chaque nouvelle difficulté, le Ministre est contraint de marquer son ignorance et sa stupeur puis de remonter laborieusement aux antécédents et aux causes. « J'ai vu cela », nous dit l'auteur des Lettres sur la Réforme Gouvernementale : « L'homme à qui l'on pose ainsi dans les mains, avec quelques phrases de politesse, tout un grand service en marche, devra répondre, à peine assis, à quelque dépêche urgente, prendre quelque mesure capitale. N'est-il pas effroyable de penser que, pendant des jours et des jours, tant que le lent travail d'apprentissage n'aura pas été conduit à son terme, les plus graves affaires peuvent se trouver interrompues ou

que les décisions urgentes, celles qu'il est interdit de remettre, incomberont à un homme qui en ignore tous les éléments ? »

Que faut-il pour changer ce système déplorable ?

Un organe permanent et indépendant qui agisse en collaboration étroite avec le nouveau chef du Gouvernement, comme il le faisait hier avec le Président du Conseil démissionnaire.

Ainsi, un service spécial et permanent près la Présidence du Conseil répond à deux utilités. Il permet au chef du Gouvernement de continuer la politique générale des cabinets précédents. Il lui donne les moyens de diriger ses collègues du Ministère et le Parlement.

La corrélation entre l'institution de ce service et le bon fonctionnement de la machine gouvernementale est même si étroite qu'on est en droit de s'étonner qu'une aussi grave question n'ait pas fait plus tôt l'objet d'une étude approfondie et d'une modification des textes constitutionnels.

Rien de surprenant à ce que la constitution de 1875 n'en fasse pas mention. Au début de la III^e République, en effet, le Président du Conseil n'avait pas encore l'importance qu'il a prise depuis (1). Mais

(1) M. Paul Deschanel semble d'ailleurs déplorer que le chef du Gouvernement ait pris une telle place. « Les auteurs de notre constitution avaient voulu avec raison éviter le retour du pouvoir personnel, cause première de nos malheurs, mais ils ne l'avaient prévu qu'à la Présidence de la République, non ailleurs : or, un pouvoir qui n'est pas inscrit dans la loi, la Présidence du Conseil a dévoré, peu à peu, tous les autres pouvoirs, il a tout annihilé, tout paralysé : Présidence de la République, Présidence des Chambres, Ministres, assemblées même qui, dans le plus

qu'avec l'incertitude dont notre politique gouvernementale a souffert depuis cinquante ans, tant en raison de l'instabilité ministérielle, qu'à cause des modifications continuelles apportées aux attributions des divers départements, on ne se soit pas ingénié à coordonner les politiques des gouvernements successifs, voilà qui semble contraire au bon sens et à la logique de notre esprit français.

Et pourtant il a fallu la guerre de 1914 pour nous ouvrir les yeux (1).

C'est elle en définitive qui, avec la multiplicité et la complexité des questions qu'elle a soulevées, avec l'importance des effectifs et des services qu'elle a mobilisés, a fait apparaître pour la première fois, au *Journal Officiel*, une rubrique « Présidence du Conseil ». Et ce ne sera pas l'un des moindres enseignements de la guerre mondiale que de nous avoir appris qu'en matière politique, comme en matière économique, le secret du succès réside dans

grand drame de l'histoire, n'ont pu qu'enregistrer les faits accomplis. Je suis resté moi-même assez longtemps à la Présidence pour m'apercevoir que si, sur une question essentielle, l'opinion du Président n'est pas celle des Ministres, même s'il a pour lui le Ministre de la Guerre et les chefs de l'armée, il ne peut ni la faire valoir, ni même la faire connaître... » (Considérations de M. Paul Deschanel publiées après sa mort).

(1) « Jusqu'à la guerre et depuis 1871, écrit M. Jacques Bainville en mai 1924, il a été facile de gouverner la France. Ni à l'extérieur, ni à l'intérieur, de très graves problèmes ne se posaient. Pourvu qu'on ne courût d'aventures ni au dedans ni au dehors, le pays était content... Les ressources de la France étaient abondantes, les impôts supportables et c'est à peine si un peu de gaspillage se sentait. » (*Revue de Paris* de mai 1924. Ordre et autorité, page 84).

l'unité de commandement (1) et une organisation administrative telle que le chef puisse à la fois prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler.

(1) « La solution essentielle à donner au problème financier et monétaire, disait M. Georges Valois le 1^{er} juillet 1923, est d'une extraordinaire simplicité, connue de tout le monde : un chef d'abord, après tout devient possible.

« Sans chef, aucune solution de détail.

« Etablissons une souveraineté à une seule tête, à un seul cœur et les principales conditions de la victoire sont créées, comme à Doullens, lorsque les alliés se donnèrent enfin l'unité de commandement.

« Après Doullens, toute personne sage pouvait dire : la guerre est gagnée, parce que tout le reste n'était plus que question de courage et question technique » (Cf. *Revue Universelle* n° 27 du 1^{er} juillet 1923. Georges Valois. « La Restauration des finances françaises »).

TITRE PREMIER

L'Agent de coordination et de direction sous le régime républicain

Comment la question se pose-t-elle en droit?

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE EN FRANCE

(ETUDE DES TEXTES)

I. — Equilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif

Tel qu'il résulte de l'évolution anglaise et qu'il est actuellement appliqué dans la majorité des pays démocratiques, le régime parlementaire implique un équilibre entre les pouvoirs de l'Etat et notamment ceux qui nous intéressent ici : les pouvoirs législatif et exécutif.

Sans doute on a coutume, en France du moins, d'attribuer au Parlement, une suprématie de fait telle que cet équilibre, qui signifie égalité, semble rompu au profit du pouvoir législatif. En réalité, il n'y a là qu'une déformation voulue ou non des textes constitutionnels (1), déformation dont l'origine doit être recherchée, tant dans la faiblesse des gouver-

(1) « On crie, écrivait Latzarus dans les premiers jours de juillet 1926 à la veille de la chute du Ministère Briand-Caillaux, « que la Chambre ne peut abdiquer. Abdiquer quoi ? Abdiquer des pouvoirs successifs qu'elle s'est arrogés sans aucun droit et que la Constitution lui dénie ». Cf. *Revue Hebdomadaire* du 24 juillet 1926.

nements que dans la tendance corrélatrice des parlementaires à s'arroger tous les droits.

La Constitution de 1875 est cependant formelle : au Président de la République ou plus exactement aux Ministres ses représentants responsables appartient le pouvoir d'agir, au Parlement revient celui de légiférer et de contrôler le pouvoir exécutif.

Je sais bien que pour certains, le pouvoir législatif est hiérarchiquement supérieur au gouvernement parce qu'à leur avis contrôler est synonyme de commander. Et pourtant ces deux termes sont tout à fait différents. Je n'en veux pour témoignage que la réponse faite par M. Marshall, Président de la Cour Suprême des Etats-Unis aux adversaires du contrôle judiciaire lors de la discussion soulevée par ces derniers (1).

La Jurisprudence s'était établie en Amérique de reconnaître aux juges un droit de contrôle de la constitutionnalité, tant des lois fédérales que des lois des différents Etats de l'Union. Cette évolution avait provoqué le mécontentement de certains parlementaires aux yeux desquels le contrôle judiciaire équivalait au « gouvernement par les juges » (2).

En droit cependant, ce prétendu déséquilibre des pouvoirs législatif et judiciaire au profit du dernier n'existe pas. Le juge, en effet, ne se substitue pas au législateur. Il lui laisse son entière liberté

(1) Affaire *Marbury c/ Madison* (1803).

(2) Les adversaires du contrôle judiciaire exprimaient leur opinion par ces mots, depuis célèbres : « Le Gouvernement des juges ».

d'action, sauf à déclarer inapplicable, mais seulement après son vote définitif, toute loi ou partie de loi qu'il estime non conforme à la Constitution. L'initiative en matière législative appartient donc toujours au Parlement, et hormis le cas de violation par le pouvoir législatif des prescriptions constitutionnelles (lesquelles s'imposent aussi bien au pouvoir judiciaire qu'au pouvoir législatif), le juge ne peut rien contre le législateur ordinaire.

En droit constitutionnel français, la même constatation peut être faite. Sans doute le Gouvernement subit le contrôle du législateur ! Mais est-ce une raison suffisante pour prétendre qu'il lui est subordonné ? Non, car dans toute la mesure où il agit suivant les prescriptions légales et conformément aux vœux des représentants de la souveraineté nationale, le cabinet jouit de l'indépendance la plus complète.

II. — L'action doit rester au pouvoir exécutif. — Le Gouvernement et plus particulièrement le Président du Conseil doivent diriger le Parlement.

Il importe de noter au bénéfice du Gouvernement, que tout en étant responsables devant le Parlement, les membres du cabinet, choisis dans la majorité des Chambres, continuent une fois nommés à diriger leur parti. Comme l'indique M. Le Fur (1), la

(1) *Origine et développement du cabinet en Angleterre.* (Concours d'agrégation 1897, LE FUR).

coexistence de ces deux principes essentiels du gouvernement du cabinet : la subordination du cabinet au Parlement et l'obéissance du Parlement à ses chefs, les membres du cabinet (1), n'empêche pas le Gouvernement de garder l'initiative de toute mesure d'exécution.

Les ministres (2) ne doivent pas se considérer comme des subordonnés du Parlement placés dans une situation hiérarchiquement inférieure à celle des Chambres. Ce sont eux qui sont appelés à prendre les initiatives et le Ministère manque à l'essentiel de sa mission quand il se considère comme étant à la remorque du Parlement.

Il ne s'agit donc pas, comme le préconisait en 1905 M. Combes, alors Président du Conseil (3), de pratiquer une entente préalable entre le Gouvernement qui propose et les groupes parlementaires qui acceptent, mais au contraire, d'exiger du chef du pouvoir exécutif suivant les paroles de MM. Poin-

(1) « La Chambre n'a pas de boussole, s'écrit M. Frossard dans *Paris Soir*. Pourquoi ? Parce que la seule boussole d'un Parlement c'est le Gouvernement. Or au temps où nous sommes, le Gouvernement s'abstient. Il ressemble à un pion qui penserait que le seul moyen d'arrêter le chahut est de le laisser grandir jusqu'au point où il se détruira lui-même ». (février 1926, *Revue hebdomadaire*).

(2) M. MESTRE à son cours.

(3) Discours de M. COMBES, Président du Conseil à la Chambre des Députés, le 14 janvier 1905 : « La méthode fondamentale que je pratique est fondée sur la collaboration entière des groupes. Elle suppose une entente préalable entre le Gouvernement qui propose et les groupes parlementaires qui acceptent, elle suppose une entente de sentiments et de vues qui rend après tout fort indifférente la question de savoir si l'idée vient du Gouvernement ou de la majorité ».

caré (1) et Barthou (2), qu'il n'abandonne rien de son rôle de direction, qu'il se mette à la tête et non à la remorque de la majorité, en un mot qu'il revendique hautement les honneurs et la responsabilité du pouvoir (3).

Car, en définitive, c'est précisément à cause de sa responsabilité que le Ministère doit avoir un rôle actif et déterminer lui-même le sens de l'impulsion donnée à la politique générale, sauf à se retirer ultérieurement si cette politique est désapprouvée par l'une des Chambres, Si en effet, au lieu de cela, le Ministre se borne à subir l'influence des Chambres

(1) Discours du 30 mai 1906.

(2) « Le Gouvernement a la volonté de n'abdiquer aucune des initiatives et de ne décliner aucune des responsabilités qui lui incombent » (Discours de M. BARTHOU, Ministre des Travaux Publics, prononcé à Rouen, le 6 juin 1906).

(3) Il est bon, pour se faire une idée exacte des attributions respectives du Parlement et du Gouvernement, de se reporter à « *L'Organisation de la République nouvelle* » d'Henri CHARDON » (éd. 1917). « Un régime démocratique, dit-il, exige à la fois un Parlement et une administration, une administration très puissante et très active chargée de faire vivre et prospérer la nation, un parlement souverain chargé de contrôler l'action de l'administration, de s'assurer à tout instant que l'administration ne devient ni tyrannique ni routinière, qu'elle agit toujours dans le sens que veut la nation... C'est une folie de dire que les deux pouvoirs législatif et exécutif ne peuvent coexister, leur existence et leur coordination constituent la forme supérieure du gouvernement des nations ; l'un est aussi nécessaire que l'autre. Ils se complètent et se corrigent. A eux deux ils ne donnent pas des hommes parfaits, mais dans un système bien construit les vices des politiques et ceux des administrateurs se neutralisent. L'objet du régime parlementaire est précisément de développer la vertu et l'efficacité de l'administration par le contrôle souverain du Parlement et de limiter les inconvénients des élections par la force de l'Administration.

« Contrôle et action, voilà les deux termes, une démocratie doit les séparer soigneusement : le contrôle au Parlement, l'action à l'Administration ».

ou de l'une d'elles, on n'est plus dans le régime parlementaire, on est en dehors de la constitution. Tout le pouvoir se concentre alors dans l'une des Chambres et le Ministère cesse d'être le collaborateur du Parlement pour devenir le serviteur de tel ou tel groupe parlementaire (1). En somme, le Gouvernement et avant tout son chef doivent avoir leur politique, la défendre devant les Chambres, et si l'une d'elles la désapprouve, s'en aller (2).

(1) « Depuis quelque temps, déclare M. Emile HENRIOT, mes vœux vont à un régime qui serait davantage régime d'exécution que régime de perpétuelle délibération. Chaque semaine nous est annoncée comme décisive, mais aucun programme n'est adopté ; nous nous portons chaque jour plus mal sauf lorsque les Chambres sont en vacances. Déjà pendant la guerre on a bafouillé pendant des années et le succès n'est venu que le jour où il n'y a eu qu'un chef à l'intérieur : Clémenceau, et un chef aux armées « Foch ». Je souhaite le retour de cette centralisation du pouvoir... Je suis partisan de l'autorité pour beaucoup de raisons, dont l'une d'elles est que cette autorité est encore le moyen de nous sauver de la tyrannie et je ne sais rien de bas et de néfaste comme la tyrannie du plus grand nombre telle que l'exerce le régime parlementaire ». (Cf. *Revue hebdomadaire* n° du 6 février 1926, page 105).

Il est particulièrement intéressant, au cours de cette étude sur le rôle de direction du Président du Conseil, de rappeler ici combien l'arrivée au pouvoir de M. POINCARÉ, le 21 juillet 1926, suffit à redonner confiance à l'opinion publique. « A 9 h. 35, lisons-nous dans la *Revue Universelle*, le cabinet HENRIOT s'effondrait. A minuit et demie M. R. POINCARÉ appelé à l'Elysée, acceptait de constituer le ministère.

« Aussitôt connue, cette nouvelle galvanisa une opinion publique qui défaillait. La panique s'arrêta net, et pourtant devant les coffres vides et l'Etat aux abois, la foule savait que M. POINCARÉ ne trouverait que la perspective d'une débâcle imminente. Mais le prestige d'une intégrité absolue, d'un grand désintéressement personnel joints à des qualités de labeur et d'application méticuleuse et pourrions-nous ajouter d'un sens profond de son autorité, s'imposa à elle ». (Cf. *Revue Universelle* n° 18, 15 décembre 1926, XXX., page 645).

(2) DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2^{me} édition 1923, tome II, le régime parlementaire.

III. — Le Président du Conseil Chef du Cabinet

Ce n'est pas tout. Indépendamment de son rôle de direction vis-à-vis du Parlement, le Président du Conseil doit se considérer comme le chef de ses collègues du cabinet, et c'est à ce titre surtout, nous allons le voir, qu'il y aura lieu d'améliorer l'organisation actuelle de la Présidence du Conseil.

D'une façon générale, le rôle de tout administrateur consiste à donner, au fur et à mesure des circonstances, les ordres indispensables au bon fonctionnement des services placés sous ses ordres. Mais il est bien certain que ce rôle croît avec l'importance de l'entreprise. Dans une petite industrie, toutes les décisions sont prises par l'entrepreneur lui-même. Dans une affaire importante, au contraire, il y a lieu de distinguer les mesures courantes des déterminations exceptionnelles.

Alors que les premières, en raison de leur faible portée, sont prises sans hésitation par tout chef de service, les secondes, mettant en jeu de gros intérêts, exigent l'entente préalable de tous les administrateurs.

Dans la première hypothèse, le chef de service de qui émane l'ordre peut seul être mis en cause par l'Assemblée générale des actionnaires. Dans le deuxième cas, la détermination ayant été prise de concert par l'ensemble des administrateurs entraîne

nécessairement la responsabilité collective de tous les membres du Conseil d'Administration.

1^o *La responsabilité collective et solidaire des ministres.*

En droit constitutionnel, la question de la responsabilité ministérielle se présente de la même façon. La loi du 25 février 1875, dans son article 6 (1) prévoit à la fois la responsabilité individuelle et la responsabilité collective des ministres. Nous avons donc, d'une part, les décisions qu'un administrateur, en l'espèce un ministre, prendra seul parce qu'elles n'intéressent que son propre département et, de l'autre, les mesures qui, suivant leur importance, nécessiteront l'entente préalable, soit de tous les membres du cabinet, soit de certains d'entre-eux seulement.

2^o *Nécessité d'une collaboration étroite entre ministres même dans le cas de questions n'intéressant qu'un seul département.*

N'allons pas croire d'ailleurs que, dans l'hypothèse d'une décision prise individuellement, le ministre doive ignorer entièrement ses collègues et se cantonner dans son seul département. Toute mesure, quelle qu'elle soit, doit tendre à la prospérité du

(1) Article 6 de la loi du 25 février 1875. — Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres, de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels...

pays tout entier. Or, l'intérêt général ne peut être satisfait, si chaque administrateur agit isolément sans tenir compte des répercussions éventuelles de son acte sur l'ensemble des rouages administratifs. Il importe par suite que chaque ministre soit bien pénétré de cette idée qu'il agit, non pas pour le seul bénéfice de ses propres subordonnés, mais, avant tout, pour le bien de tous les citoyens.

C'est seulement avec une telle opinion des obligations qui leur incombent que les membres du cabinet sont assurés d'une action administrative d'ensemble. Aucun membre du Gouvernement, en effet, à part peut-être le Président du Conseil, ne peut se vanter de connaître en toute circonstance les besoins de la collectivité. Souvent, même, il peut être très mal placé pour juger de l'opportunité, quant à l'ensemble, de la mesure qu'il préconise. Il aura donc toujours intérêt à délibérer avec ses collègues du cabinet et surtout leur chef pour savoir quelle attitude il lui faudra prendre.

Cette consultation préalable, soit du conseil, soit du Président, s'imposera d'ailleurs au ministre toutes les fois que le problème à résoudre, quoique strictement limité à son département, sera susceptible, en raison de son importance, d'entraîner la chute du cabinet.

Une difficulté diplomatique, par exemple, surgit avec un État voisin. Le Ministre des Affaires étrangères a tous pouvoirs pour traiter. Il n'hésitera pas cependant à en référer auparavant au Conseil, parce

que la question est de nature à engager la responsabilité du Gouvernement tout entier, et qu'au surplus il risquerait peut-être, en ne le faisant pas, d'être désavoué par le Président du Conseil dont il dépend.

3^o Question de politique générale ou problème intéressant plusieurs départements ministériels.

Nous venons de voir que la collaboration entre ministres s'impose à chacun d'eux dans les affaires relatives à un seul département. A plus forte raison devient-elle indispensable lorsque se présente une question de politique générale ou un problème intéressant plusieurs ministres.

En posant le principe de la responsabilité collective et solidaire des membres du Gouvernement, le pouvoir constituant, nous l'avons remarqué, n'a fait que tenir compte des faits. Comme dans une entreprise privée, en effet, sinon à un degré supérieur, bien des questions de la vie politique d'un pays se réfèrent à plusieurs départements ministériels à la fois. L'état de notre marine de guerre, notamment, concerne non seulement le ministère de la marine, mais encore ceux de la guerre, des finances, des colonies, voire même des affaires étrangères. L'édification d'une voie ferrée intéresse en même temps les travaux publics, les finances et le commerce auquel il n'est pas indifférent de connaître les localités desservies par le nouveau moyen de communication. Dans ces différentes hypothèses, les membres

du cabinet seront naturellement amenés à se concerter avant de prendre une décision qui les intéresse tous.

On ne saurait donc trop insister sur l'intérêt qu'il y a pour les ministres à agir avec méthode toutes les fois qu'ils devront travailler en commun. Toute action collective, en effet, comporte des règles fixes et exige une direction unique (1).

Dans les débats entre ministres il est possible, il est vraisemblable que les avis soient partagés.

Il peut même arriver qu'aucune opinion ne s'impose, et cependant il faut prendre parti. N'est-il pas normal, dans ce cas, que ce soit l'avis du Président du Conseil qui l'emporte? N'est-ce pas le premier Ministre en somme qui, en sa double qualité de leader de la majorité parlementaire et de chef réel du pouvoir exécutif, est le mieux placé pour connaître l'opinion publique et pour imposer à ses collègues sa manière de voir?

4° Le Président du Conseil, chef normal du Ministère

A. — Adoption de mesures

Mais alors la fonction du Président du Conseil est double. Indépendamment de son rôle de chef du parti majoritaire au Parlement, le Premier Ministre doit encore diriger les membres du Gouvernement.

(1) M. Léon BLUM (*Revue politique et parlementaire* d'octobre 1925). Organisation de la Présidence du Conseil.

Cela revient à dire qu'à cette équipe solidaire que constitue le cabinet il faut un chef et que ce dernier ne peut être que celui-là même qui l'a formé : le Président du Conseil. Cela signifie en outre que le chef du Gouvernement doit diriger le travail de ses Ministres, c'est-à-dire le travail administratif, qu'il doit les diriger séparément et dans leurs rapports, car c'est à lui qu'il appartient de les lier et de les coordonner l'un à l'autre.

« Il faut donc nous habituer, ajoute M. Léon Blum (1), à voir en lui ce qu'il est ou ce qu'il devrait être : un monarque à qui d'avance les lignes de son action furent tracées, un monarque temporaire et constamment révocable et nanti cependant aussi longtemps que la confiance du parlement lui prête vie de la totalité du pouvoir exécutif, rassemblant et incarnant en lui toutes les forces vives de la nation. Et cette conception centraliste et autocratique du Gouvernement est si peu contraire à la doctrine républicaine, que, sans les pouvoirs dont je veux nantir le chef du Gouvernement, un des principes essentiels de notre constitution républicaine : le principe de la responsabilité ministérielle serait parfaitement insoutenable et absurde ».

B. — *Exécution des mesures adoptées*

Une fois la décision prise au sein du Conseil de cabinet ou des Ministres, il s'agit d'en assurer l'exé-

(1) Cf. *Revue Politique et Parlementaire*, octobre 1925, déjà citée.

cution par les services intéressés et tout d'abord de la transmettre intégralement à ces derniers.

Dans les Sociétés de Commerce, il est dressé à cet effet un procès-verbal de chaque séance du Conseil d'Administration, où sont annotés les arguments favorables ou non, développés au cours de la réunion par les administrateurs. Les décisions prises sont ainsi enregistrées et leur interprétation exacte assurée, car il suffit de se reporter au procès-verbal pour connaître le sens que la majorité a voulu donner à sa résolution.

Dans la vie gouvernementale, il en est tout autrement. Pour des raisons de tradition, il n'est dressé aucun procès-verbal des séances du Conseil des Ministres, et cette fâcheuse coutume ne laisse pas d'avoir parfois de très graves inconvénients : ou bien les Ministres qui ont voté les décisions ne sont plus d'accord sur son interprétation, ou bien un membre du Gouvernement n'ayant pu assister au Conseil n'a pas connaissance d'une détermination prise par ses collègues, ou bien enfin un cabinet nouveau, succédant au Gouvernement démissionnaire, ignore totalement les engagements pris par ce dernier.

L'utilité de l'enregistrement des décisions votées au Conseil des Ministres semble donc évidente (1)

(1) Il en est de même d'ailleurs, et pour des motifs semblables, des engagements pris au nom du gouvernement par l'un quelconque des ministres au cours d'une cérémonie officielle (Inauguration, Commémoration...)

et je dirais même que cette nécessité se fait d'autant plus sentir, qu'en dehors des raisons que nous venons de faire valoir, l'enregistrement a une répercussion certaine sur l'exécution des ordres donnés. Donner un ordre, disait Bonaparte, c'est ne rien faire, tant qu'on n'a pas pris ses précautions pour qu'il soit compris et exécuté là où il doit l'être, comme il doit l'être (1).

On ne conçoit guère en effet qu'une industrie, fût-elle même dirigée par un homme intelligent et méthodique, puisse prospérer, voire même subsister, si les décisions prises opportunément par le directeur sont mal exécutées par ses subordonnés, par suite d'une mauvaise transmission. C'est donc une obligation pour tout chef d'entreprise, pour le Président du Conseil par conséquent, de s'assurer par lui-même de l'exacte transmission de ses ordres aux services intéressés.

Ce premier point étant acquis, le Premier Ministre sera fondé à demander compte à ses collaborateurs de leurs actions. Il pourra, il devra même contrôler

(1) a) *Revue politique et littéraire de 1926* : « La Réforme administrative », par Lépine, membre de l'Institut.

b) « L'action est la pierre de touche où se reconnaît le vrai politique ! Pour agir il ne suffit pas de vouloir. Il faut persévérer. Affaire d'énergie et de caractère. Mais le politique devra s'il veut être un homme d'action posséder une énergie peu commune et un caractère fortement trempé, qu'il soit partisan ou ministre, que d'obstacles à la mise en œuvre de sa décision. Ses amis, ses rivaux, ses électeurs ou bien ses directeurs et ses chefs de service, se ligueraient pour l'empêcher d'agir. L'énergie et le caractère pour l'homme politique doivent durcir leurs traits et devenir de l'audace. « Les avocats et les universitaires dans la politique ». Pierre Cor. (*Revue politique et parlementaire*, Août 1925.)

si la manière d'agir de chacun d'eux est conforme à la politique générale du Gouvernement : en un mot, si l'intérêt général n'est pas sacrifié à l'intérêt particulier.

En définitive, si nous reprenons une à une les différentes obligations du Président du Conseil, telles qu'elles résultent de la coutume et des textes, nous nous apercevons qu'elles sont multiples et absorbantes. Il semble même, à les envisager toutes, qu'il soit impossible à un seul individu d'y satisfaire.

IV. — En fait le Président du Conseil est en même temps ministre. Inconvénients de ce cumul de fonctions.

Le chef du Gouvernement, nous l'avons vu, doit diriger le Parlement et en même temps subir son contrôle. A ce titre, il est contraint, tout au moins pendant les sessions parlementaires, de défendre sa politique et celle de ses collègues devant les Chambres, ce qui absorbe une grande partie de ses journées, voire même parfois de ses nuits. Il doit, en outre, en sa qualité de chef de cabinet, donner l'impulsion à ses collègues aussi bien dans les actes intéressant leur seul département que dans ceux où s'impose une collaboration interministérielle. A cet effet, il lui faudra entrer en conciliabule avec chacun des membres du Gouvernement, se tenir au courant des questions à l'ordre du jour et, toutes les fois qu'un problème de politique générale

se posera, présider les conseils de cabinet pour y faire prévaloir son idée. Ce n'est pas tout : une fois la décision prise, il conviendra encore qu'il en contrôle l'exécution. La tâche, on le voit, est formidable. Elle semble cependant ne pas suffire à l'activité du chef du Gouvernement, car, indépendamment de son rôle de Président du Conseil, l'homme politique, à qui incombe en fait la direction du pays, entend encore assumer la lourde charge d'un département ministériel. Est-ce un bien ? *A priori*, il ne le semble pas, quoique certains auteurs prétendent le contraire (1). Il est impossible, en effet, qu'un

(1) M. DUGUIT considère que si le chef du Gouvernement n'est pas à la tête d'un département très important comme aujourd'hui les finances ou les affaires étrangères, il est à craindre que des conflits naissent entre lui et le ministre chargé de ce département. Il prend à témoin à ce propos les difficultés qui ont surgi en Angleterre en 1922 et 1923 quand Lloyd George était premier ministre et Lord Curzon, Ministre des Affaires Etrangères.

M. CORNUDET affiche la même opinion dans le rapport qu'il a déposé en 1921 à la Chambre des Députés, sur la proposition de M. Louis MARIN, relative à l'organisation des services de la Présidence du Conseil. Il soutient que juridiquement le Président du Conseil doit détenir un portefeuille, parce qu'aux termes de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, article 6, les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. Les faits, ajoute-t-il, confirment d'ailleurs les textes, car on ne cite comme Président du Conseil sans portefeuille que M. René VIVIANI au début de la guerre de 1914. Dans tous les autres cabinets la tradition s'est établie, ainsi que le remarque M. DUGUIT, de donner au premier Ministre le département le plus important à l'époque considérée, partant le plus périlleux. Tant il est vrai que le Président du Conseil doit être considéré comme un chef.

Pour M. HERVIEU, la Présidence du Conseil sans portefeuille est juridiquement possible, mais elle est pratiquement indésirable. Oui le chef d'un cabinet peut très bien n'accepter aucun portefeuille. Déchargé du souci d'un département spécial, il pourra donner à la politique générale une direction unique, il pourra se consacrer entièrement à servir de lien entre les différents ministères.

Qu'on ne vienne pas objecter qu'avec ce système les collègues du

homme seul, quelles que soient son activité et sa puissance de travail, suffise à une tâche aussi démesurée (1). Nécessairement, le Président du Conseil va être amené, à moins qu'on ne le seconde, à abandonner une partie de ses fonctions et, comme il est en même temps titulaire d'un département très important, que l'administration d'un portefeuille, si chargée soit-elle, est beaucoup moins délicate que la direction du Gouvernement, il y a de fortes chances pour qu'il s'absorbe uniquement dans ses occupations ministérielles pour délaisser plus ou moins sa fonction de chef.

C'est donc de ce côté qu'il y a peut-être lieu de prévoir, auprès du premier ministre, des services spéciaux chargés de l'entourer de tous les rensei-

Président du Conseil ne sont plus que ses subordonnés et qu'en fait on établit une dictature. Car s'il est indubitable que de ce fait son action sur les autres ministres sera plus grande, ses incursions dans leur politique plus fréquentes, il n'est pas moins certain que les Chambres garderont leur droit de contrôle sur lui et l'empêcheront, par là-même, d'agir en dictateur. Et à présent, après avoir établi que le choix d'un Président du Conseil sans portefeuille est conforme aux textes constitutionnels, on doit émettre un vœu, c'est qu'on ait recours le moins possible à ce procédé, c'est qu'on prévienne avec un soin jaloux les craintes, les appréciations et jusqu'aux soupçons de ceux qui redoutent l'accumulation du pouvoir entre les mains d'un seul... (*Les Ministres, leur rôle et les attributions dans les différents états organisés*, Paul Hervieu, éd. 1893, p. 199).

(1) *Lettres sur la Réforme Gouvernementale*. — Quelle est la première règle pour qu'un Président du Conseil puisse se montrer à la hauteur de sa tâche ? Il faut qu'il se donne tout entier à sa fonction propre. Il faut qu'il s'interdise d'ajouter à sa mission présidentielle, la gestion d'un département ministériel.

Proposition Louis Marin du 25 mai 1917. — La Présidence du Conseil qui avec raison, dans l'intérêt personnel du ministre, mais à tort pour l'intérêt de la France, est généralement adjointe à un département ministériel, a de plus en plus séparé pratiquement son cabinet politique et son cabinet ministériel.

gnements utiles, de le tenir au courant des questions vitales pour le pays et des mesures prises par les précédents cabinets. C'est également pour l'aider à mieux remplir sa lourde tâche de direction qu'il conviendrait de confier à cet organisme nouveau le soin d'enregistrer les décisions adoptées en Conseil des ministres, de les transmettre aux services intéressés et, qui sait, d'en contrôler l'exécution.

Mais avant d'indiquer de quelle façon il conviendrait d'organiser la Présidence du Conseil, consultons d'abord la doctrine et étudions les propositions de loi que l'inorganisation de la Présidence a fait naître. Nous serons ainsi en mesure, après avoir rapidement esquissé l'historique de la question, de tirer des conclusions sur les services dont il y aurait lieu de doter le chef du Gouvernement.

TITRE II

La Doctrine

CHAPITRE PREMIER

LA DOCTRINE PROPREMENT DITE

La doctrine est unanime à prêcher la création de services permanents de coordination et de contrôle près la Présidence du Conseil. Sans doute les auteurs ne sont-ils pas tous d'accord sur la composition de ces nouveaux organismes. Alors que certains préconisent un secrétariat général dont tous les membres seraient permanents (1), certains autres envisagent un secrétariat mixte comprenant à la fois des membres permanents et des membres temporaires (2).

Les premiers soutiennent que leur conception aurait l'avantage d'éliminer des services de la Présidence toute préoccupation politique pour s'attacher exclusivement aux considérations administratives, les seconds trouvent leur système plus pratique, parce qu'il permettrait au Président du Conseil de s'adjoindre des hommes de son choix. Quoi qu'il en soit, tous les représentants de la doctrine s'accordent à trouver indispensable l'institution de services près la Présidence du Conseil.

(1) LOUIS MARÍN.

(2) Auteur anonyme des lettres sur la Réforme Gouvernementale, CORNUDET.

I. — Opinion de M. Mestre

Aux yeux de M. Mestre, c'est à la permanence des bureaux que l'administration française doit cette cohésion qui fait l'admiration des étrangers. Il ne s'ensuit pas, ajoute le savant professeur, que notre organisation ministérielle soit parfaite. Il manque un trait d'union aux divers services d'un même département. Il leur manque un secrétaire général. D'où très souvent entre les directions des tiraillements, des incertitudes qui nuisent à la marche normale des services (1).

« La réforme, continue M. Mestre, ne devrait pas en rester là. Le mal, dont souffrent individuellement les ministères, atteint également les départements dans leurs relations réciproques et s'il est indispensable d'assurer la coordination entre les différents services de chaque ministère, à plus forte raison convient-il de doter leur ensemble de services spéciaux de liaison. » Pendant la guerre d'ailleurs, on a considéré qu'il y avait le plus grand intérêt à créer auprès du Président du Conseil une organisation stable, permanente, qui établisse un lien de

(1) M. MESTRE à son cours... Les bureaux ont une mauvaise presse. En réalité, leur présence dans les ministères est indispensable pour maintenir l'esprit de suite nécessaire à l'administration. L'administration française est fort heureusement gérée moins par les ministères éphémères que par le personnel : Directeurs, Chefs de Division, Chefs de bureau. Ce sont eux qui maintiennent la solidarité et la sécurité de notre administration.

coordination entre les différents ministères. Bien des affaires oscillent entre plusieurs départements dans des conditions telles qu'on ne sait pas par qui elles doivent être traitées. Dans ces conditions, l'institution d'une Présidence du Conseil chargée de mettre un peu d'ordre et de liaison entre les divers ministères a rendu pendant la guerre de très réels services. Il serait tout à fait utile de créer un organe permanent servant en quelque sorte de trait d'union entre les diverses organisations ministérielles.

II. — Opinion de M. Hauriou

M. Hauriou pense que c'est en vue d'adjoindre au Président du Conseil, nécessairement éphémère, une personnalité permanente que l'on a songé à créer les services de la Présidence du Conseil. « A mesure que les Présidents du Conseil se sont succédé », lisons-nous dans son cours de Droit Constitutionnel, « l'idée s'est dégagée, que la Présidence du Conseil était un poste nécessaire et elle a pris figure d'institution. En même temps s'est réalisé le phénomène qui se produit pour toutes les institutions politiques : pour incarner ce qu'il y a de permanent dans l'institution, on a voulu adjoindre à l'homme politique essentiellement passager un individu permanent, soit un secrétaire d'Etat, soit mieux un secrétaire administratif et aussi des bureaux. Il est fâcheux que ces organisations soient encore à

l'état de projet, car c'est à une organisation permanente qu'il faut tendre » (1).

III. — Opinion de M. Duguit

Mêmes conclusions chez M. Duguit (2). La tâche du Président du Conseil, dit-il, est telle que l'adjonction à la Présidence de services particuliers s'impose. N'est-ce pas en effet surhumain de diriger la politique générale à l'intérieur et à l'extérieur, de parler aux Chambres toutes les fois qu'une question de politique générale est en jeu, d'assurer la coordination, qui d'ailleurs fait trop souvent défaut, entre les différents départements ministériels et par surcroît, puisque tel est l'usage, de diriger encore un département ?

IV. — Opinion de M. J. Barthélemy

M. J. Barthélemy, homme politique et professeur de droit, n'est pas moins catégorique. Juridiquement, écrit-il, le Président du Conseil se différencie du Chancelier allemand, seul ministre qui contre-signé toutes les décisions du Chef de l'Etat. Il est à l'image du Premier britannique « *primus inter pares* ». En fait, il est et doit être le chef.

De son devoir d'assurer la réalisation de la pensée gouvernementale découle pour lui l'obligation de

(1) M. HAURIOU. *Droit constitutionnel*, édition 1923, page 467.

(2) DUGUIT. *Traité de Droit constitutionnel*, édition 1924, tome IV.

veiller à la coordination de l'activité des divers départements. — Pendant longtemps, aucune organisation particulière n'a correspondu à cette fonction : il n'y a pas de bureau, il n'y a pas de services de la Présidence du Conseil. Depuis la guerre, une rubrique « Présidence du Conseil » est apparue au *Journal Officiel*; elle concerne les services d'Alsace-Lorraine qui, en effet, lui sont rattachés. Au cours de ces dernières années, plusieurs tentatives ont été faites pour donner au chef du Gouvernement les instruments nécessaires à ses devoirs... (1)

V. — Opinion de M. Guillois

Nous pourrions encore citer d'autres représentants de la doctrine. Nous pourrions notamment rappeler M. A. Guillois, Professeur de Droit Administratif à la Faculté de Dijon qui, dans la *Revue du Droit Public de 1923* (2), fait une analyse de la proposition Marin et insiste, en s'appuyant sur les faits, sur la nécessité d'un organe permanent près la Présidence du Conseil.

(1) J. BARTHÉLEMY et DUEZ. *Droit constitutionnel Dalloz*, édition 1926.

(2) *Revue de Droit Public* 1923. La Présidence du Conseil... Si l'on étudie la proposition Louis MARIN du 31 décembre 1919, modifiée par le rapport CORNUDET, on voit que le Président du Conseil a besoin pour accomplir sa tâche présidentielle, d'être secondé par une organisation administrative permanente... Pour qu'une telle organisation soit à même de remplir son rôle, il faut qu'elle soit permanente. Il ne s'agit donc pas de la confier à un sous-secrétaire d'Etat.

VI. — Opinion de M. Paul Dubois

Nous pourrions également, rapportant ici les idées de M. Paul Dubois, dire qu'en raison de la responsabilité encourue solidairement par les membres du Cabinet pour les actes importants des ministres, le Président du Conseil est appelé à examiner, contrôler et mettre en concordance avec la politique générale du Gouvernement et avec les actes des autres ministres tout acte administratif de l'un d'eux. Nous arriverions ainsi, avec lui, à cette conclusion qu'indépendamment de son rôle politique, le chef du Gouvernement a une fonction administrative de coordination interministérielle (1).

Mais il suffit ; les avis autorisés que nous venons de rapporter sont assez nets pour nous fixer sur l'orientation générale de la doctrine actuelle. Il

(1) *Revue de Droit Public* 1919. *Organisation des services de la Présidence du Conseil*, Paul Dubois, page 75 et suivantes.

Le Président du Conseil a une fonction administrative de coordination interministérielle et ceci n'est nullement contraire aux textes constitutionnels, car si chaque ministre est individuellement responsable dans son département, le cabinet tout entier n'en est pas moins responsable solidairement de certains actes particulièrement importants. Il est donc juste que tout acte administratif d'un ministre puisse être examiné, contrôlé et mis en concordance avec la politique générale et avec les actes des autres ministres. Sans doute ce rôle revient normalement au Conseil, supérieur hiérarchique des ministres. Mais il ne faut pas oublier que la fonction de ce dernier se limite aux questions de politique générale et, qu'en dehors d'elles, il est encore nombre de problèmes présentant une grande complexité interministérielle, laquelle rend nécessaire un organe technique de coordination et d'arbitrage. Et c'est ici que le Président du Conseil doit intervenir et aplanir les difficultés interministérielles grâce à son ascendant et à sa qualité de chef du Conseil des Ministres.

s'agit maintenant, avant d'aborder l'historique de la question, de voir comment auteurs et hommes politiques conçoivent l'organisation des services de la Présidence du Conseil. Tel va être l'objet du prochain chapitre.

CHAPITRE II

LES PROJETS D'ORGANISATION DES SERVICES PRÈS LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL

I

PROJETS PARLEMENTAIRES

1° Propositions Louis Marin

Historique. — Avant la guerre, les Présidents du Conseil avaient déjà tendance à développer outre mesure leur Cabinet politique. Cette tradition avait même incité M. Louis Marin à soumettre en 1910, 1911 et 1912 à la Commission du budget des propositions de loi tendant à décharger le chef du Gouvernement de certaines obligations imposées par la Constitution de 1875 et les usages et à lui adjoindre des services spéciaux de direction et de coordination interministérielles (1).

Ces trois tentatives avaient échoué, les députés et sénateurs de l'époque trouvant la question sans intérêt.

Même insuccès en 1917 quand M. Louis Marin déposa une nouvelle proposition.

(1) On sait que dans la Constitution de 1875, il n'est même pas question du Président du Conseil et que de ce fait, le chef réel du pouvoir ne s'est pas jusqu'alors affranchi de la gestion d'un portefeuille particulier, telle est tout au moins, l'opinion de M. Paul Dubois.

Nous étions alors sous le cabinet Ribot. Le chef du Gouvernement venait de créer en mars (1) un secrétariat administratif chargé de le renseigner sur les grandes questions posées par la guerre, telles que le ravitaillement, la main-d'œuvre, le combustible, etc... Il n'était pas encore question d'enregistrement (2) des décisions prises en Conseil des ministres, ni de contrôle de leur exécution.

L'innovation de M. Ribot, quelque heureuse qu'elle fût, ne devait pas tarder à se montrer insuffisante. La guerre en effet, avec les innombrables problèmes qu'elle faisait naître, rendait indispensable l'unité de commandement. Il importait donc de créer auprès du Président du Conseil des services spécialement attachés à sa personne lui permettant de coordonner l'action des différents ministères et de la diriger. Une telle tâche pouvait sans doute être confiée au secrétariat administratif de M. Ribot, mais à la condition que son indépendance fût assurée et son organisation amplifiée. Tel était en fait le but poursuivi par M. Louis Marin en 1917 (3). On connaît le sort malheureux de sa proposition. Le Cabinet Ribot démissionne en septembre 1917 pour faire place au ministère Painlevé et la conception Marin tombe à nouveau dans l'oubli.

(1) Décret du 20 mars 1917.

(2) Voir page 116, l'opposition de M. Ribot à tout enregistrement des décisions gouvernementales.

(3) Voir page 117, note 1. Proposition de loi de M. Louis MARIN, du 25 mai 1917.

De 1917 à 1919, la question de la Présidence du Conseil n'est plus soulevée au Parlement. Chaque chef de Gouvernement, dès son avènement, s'empresse de modifier, voire même de supprimer (1) les services conçus par son prédécesseur. Il en résulte une telle absence d'unité et de coordination gouvernementales, que l'opinion parlementaire elle-même s'en émeut.

Désormais, les Assemblées ne rejettent plus d'emblée les idées qui leur sont soumises à ce propos. Elles leur prêtent même une certaine attention. puisqu'en 1920, elles confient à deux commissions : commission spéciale et commission des finances l'examen de la dernière proposition Marin déposée le 31 Décembre 1919 (2) sur le bureau de la Chambre

(1) M. PAINLEVÉ, successeur de M. RIBOT, institue par le décret du 15 septembre 1917, un secrétariat général à la Présidence du Conseil.

M. CLÉMENCEAU le remplace par un sous-secrétariat d'Etat qu'il confie à M. JEANNENEY et auquel il adjoint une quantité de nouveaux services.

M. MILLERAND utilise surtout le sous-secrétariat d'Etat, confié à M. Ch. REIBEL, à un rôle de documentation.

M. Aristide BRIAND appelle à ce poste M. Théodore TEISSIER.

M. Raymond POINCARÉ en charge M. Maurice COLRAT, puis supprime purement et simplement le sous-secrétariat quand M. COLRAT devient garde des Sceaux.

Enfin M. HERRIOT crée un secrétariat général dont il donne la direction à M. ISRAEL.

(2) Proposition de loi tendant à créer un service administratif permanent à la Présidence du Conseil et à préciser ses attributions, présentée par M. Louis MARIN le 31 décembre 1919 (*Journal Officiel* Docteur PAUL. Ch. Dép. 1920, I, p. 596 annexe n° 159).

ARTICLE PREMIER. — Il est créé près de la Présidence du Conseil un service administratif permanent distinct du Cabinet, ce service a pour but de collaborer à la préparation et à la fixation des décisions gouvernementales ; il collabore au contrôle de leur exécution.

Il prend le titre de secrétariat général de la Présidence du Conseil.

ARTICLE 2. — Les crédits nécessaires sont inscrits à un chapitre spécial

des Députés. Les deux rapporteurs : MM. Cornudet et Bokanowski, semblent d'ailleurs également pénétrés de la nécessité d'une réforme gouvernementale et se rallient en principe à la conception du député de Nancy. Malheureusement, ces bonnes dispositions sont annihilées par la procédure parlementaire. Comme les quatre précédentes, la cinquième et dernière proposition Marin est arrêtée en chemin par les bureaux de la Chambre où elle sommeille encore à l'heure actuelle.

*Quelles sont les grandes lignes des propositions
Marin ?*

Dans les exposés des motifs de ses deux dernières propositions, avec plus de minutie peut-être en 1919 qu'en 1917, l'honorable député de Meurthe-et-Moselle s'est ingénié à démontrer l'utilité des services administratifs près la Présidence du Conseil.

Pour que le Premier ministre, nous dit-il, soit en

du budget du ministère des Finances, prenant rang après ceux où figure la dotation des pouvoirs publics.

ARTICLE 3. — La gestion administrative et financière de ces crédits incombe au département ministériel auquel est rattachée la Présidence du Conseil.

Dans le cas où le Président du Conseil est sans portefeuille, la gestion administrative est confiée au ministère de l'Intérieur, la gestion financière au ministère des Finances.

ARTICLE 4. — Dans le délai d'un mois après la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique déterminera l'organisation et les attributions de ce service ainsi que le statut des agents qui en feront partie.

mesure de remplir effectivement son rôle de chef, il faut qu'il soit secondé par un organe chargé à la fois de préparer les décisions gouvernementales, de les enregistrer et d'en contrôler l'exécution par les services intéressés.

1. — *Préparation des décisions gouvernementales*

Il ne s'agit point ici de créer près la Présidence du Conseil des services de documentation, de statistique ou autres ; ces services existent déjà auprès de chaque ministère. Il suffit que les documents réclamés à ces organismes par le chef du Gouvernement soient recueillis et travaillés au point de vue des conceptions gouvernementales par les services administratifs de la Présidence du Conseil.

Mais le point intéressant, c'est surtout que tous les ministres soient avisés, avant le Conseil, du projet que l'un d'eux se propose de leur soumettre. En fait, bien souvent, de graves questions sont posées tout à coup au Conseil, avant même que les membres du Gouvernement en aient été informés. Il s'ensuit qu'aucune discussion utile ne peut avoir lieu et que généralement l'auteur du projet ne rencontre aucune opposition chez ses collègues, totalement ignorants de la question, ou trouve au contraire en eux des adversaires d'autant plus résolus qu'ils sont moins documentés. Dans les deux cas, la coordination gouvernementale n'est pas assurée.

II. — *Enregistrement des décisions gouvernementales*

S'il importe de préparer avec soin l'élaboration des décisions gouvernementales, il importe au même degré d'en assurer la permanence et l'authenticité.

Nous avons vu plus haut (1) que dans la pratique, le commerçant et l'industriel avaient imaginé pour perpétuer leurs ordres, de les enregistrer. C'est qu'en effet l'enregistrement soustrait les décisions de l'homme aux atteintes du temps. Il leur assure l'authenticité et la permanence. Il leur donne aussi la clarté en obligeant leurs auteurs à les rédiger d'une façon nette et concise. Ainsi sont évitées toutes discussions sur la teneur des mesures adoptées.

Là ne s'arrêtent d'ailleurs pas les avantages de l'enregistrement. Avec lui, la pensée de l'entrepreneur bénéficie d'une sécurité absolue dans l'espace et dans le temps, dans l'espace tout d'abord en permettant à chaque chef de service de connaître la décision adoptée sans avoir pris part à la délibération, dans le temps ensuite en le mettant en mesure d'apprendre quelles résolutions les directeurs précédents ont prises.

Dans la vie politique, l'enregistrement des décisions gouvernementales présente le même intérêt. Il serait même plus juste de dire qu'il répond à un

(1) Cf. page 22.

besoin plus pressant, étant donné qu'ici les consignes ne sont jamais passées d'un ministre à son successeur (1) ce qui oblige le nouveau titulaire à se documenter auprès de ses subordonnés (2).

Cet enregistrement, notons-le bien, ne doit pas seulement dans la pensée de M. Marin, comprendre la décision elle-même, mais encore englober les résultats du vote qui lui a donné naissance, afin qu'elle ait d'autant plus de poids qu'elle aura réuni plus de suffrages.

*Quelles doivent être les décisions soumises
à l'enregistrement ?*

Faudra-t-il les consigner toutes dans un procès-verbal, ou bien seulement celles qui auront été votées en Conseil des ministres ? On ne saurait hésiter un seul instant entre ces deux alternatives. Les engagements du Gouvernement présentent le même intérêt au point de vue national, qu'ils aient été pris au cours d'un Conseil ou à l'occasion d'une cérémonie officielle quelconque. Ils seront donc tous enregistrés, quelle qu'en soit l'origine. Ce sera le seul moyen, ajoute l'auteur, d'empêcher le pou-

(1) A la séance du 28 mai 1920, M. BRIAND a dit tout à coup, en constatant que des engagements pris par nos alliés envers son cabinet avaient été ignorés de ses prédécesseurs : « Le malheur dans notre pays, c'est que trop souvent, lorsqu'un Gouvernement succède à un autre, il a pour premier soin de mettre de côté tout ce que son prédécesseur a pu faire ».

(2) Actuellement, dit M. Louis MARIN, seule la mémoire du Président du Conseil, peut-être détrônée, quand on veut bien le consulter, peut donner une certaine permanence aux décisions du Conseil des Ministres.

voir exécutif d'oublier ses promesses comme il en a malheureusement l'habitude (1).

Il conviendra même, pour éviter que le ministère ne s'écarte des directives qu'il s'est fixé, de les mentionner sur un registre, car la première obligation de tout Gouvernement est de chercher à atteindre le but qu'il s'est proposé.

L'enregistrement des décisions gouvernementales répond en définitive à de nombreuses utilités pratiques. M. Marin y voit en outre deux avantages moraux.

Avec lui, tout d'abord, la responsabilité des ministres sera effective et le contrôle de leur action par le Parlement assuré. On ne peut en effet concevoir la responsabilité politique individuelle des membres du Gouvernement si rien ne transpire des réunions du Conseil, si les Chambres ignorent dans quel sens chacun d'eux a voté et quelles objections il a soulevées à ses collègues. C'est d'ailleurs sous l'empire de semblables considérations qu'il a été prévu dans l'organisation des sociétés anonymes un registre spécial des procès-verbaux des séances du Conseil d'Administration (2).

(1) Citons par exemple la loi sur le recrutement indigène promise par le Gouvernement en 1845 et seulement réalisée le 1^{er} avril 1923 à la suite d'une nouvelle promesse contenue dans l'article 47 de la loi du 7 août 1913.

(2) Il est même inconcevable de penser qu'un historien du xvii^e siècle a pu donner les raisons qui ont déterminé Richelieu ou Mazarin à prendre telle décision grave, alors que celui de la grande guerre ne trouvera trace d'aucun des motifs qui ont incité le Conseil des Ministres

Grâce à lui enfin, l'opinion publique pourra s'affirmer et exercer sa pression sur les membres du Gouvernement. Ceux-ci seront donc en contact constant avec le peuple dont ils tiennent leurs pouvoirs.

III. — *Contrôle de l'exécution des décisions gouvernementales par les services intéressés.*

Supposons pour un instant qu'une mesure ait été adoptée par le Conseil des ministres et qu'elle ait été enregistrée. Elle est alors transmise par les soins de la Présidence du Conseil au service chargé de l'exécuter. A ce moment la mission du chef du Gouvernement n'est pas terminée. Il lui faut encore s'assurer que l'exécution de cette mesure est effective et consciencieuse.

Et ce contrôle s'impose d'autant plus qu'il faut souvent compter avec l'inertie bureaucratique et la tendance des ministres à ne pas s'inquiéter des décisions votées par le Conseil contre leur gré.

En un mot, il faut que les deux services d'élaboration et d'exécution soient toujours en rapports étroits. Il faut supprimer ces démarches incessantes

d'alors à prendre tel décret d'une importance capitale (L. MARIN, proposition 1919).

Nous verrons plus tard que MM. CORNUDET et BOKANOWSKI rapporteurs de la proposition de M. Louis MARIN, paraissent assez peu disposés à le suivre quand il demande l'enregistrement du vote de chaque ministre, le procédé dit M. BOKANOWSKI, aurait pour effet de diminuer l'indépendance des membres du cabinet et de rendre leur discussion moins libre.

de parlementaires, d'associations, de groupements divers, venant rappeler (1) chaque semaine au Gouvernement que tel engagement, pris par un de ses représentants, n'a encore reçu aucun commencement d'exécution. Autrement dit, il faut que le pouvoir exécutif tienne ses promesses.

Enfin, en dehors du contrôle de l'exécution par chaque ministre des décisions qui intéressent son département, le chef du Gouvernement doit encore s'assurer personnellement que les efforts de ses collègues tendent tous à un but commun. Au lieu de cela, nous constatons qu'à chaque crise ministérielle le nombre des ministres et leurs attributions respectives se modifient, si bien que certains services autrefois rattachés à un département passent à un ou même à plusieurs autres et se trouvent ainsi complètement désorganisés.

Sans doute, il ne s'agit pas ici, comme on l'a cru parfois, de faire de la Présidence du Conseil un organe de coordination spéciale entre tous les ministères. Ceux-ci doivent avoir entre eux des services, communs, habituels, précis de liaison.

D'une part, la Présidence du Conseil ne peut avoir la prétention de remplacer, quelque soin qu'elle y apporte, tous ces organes multiples, délicats et qui

(1) Il convient à ce propos de rappeler que le désaccord actuel entre le Gouvernement et les professeurs de l'enseignement secondaire vient de ce que ces derniers attendent toujours la réalisation de promesses faites par le pouvoir exécutif (juin 1927).

doivent chacun pour sa part rester sous la responsabilité et la direction des ministres intéressés.

D'autre part, elle sortirait de son rôle propre déjà lourd et en tout cas essentiel d'assurer l'exécution des décisions gouvernementales.

Il s'agit, au contraire, pour elle d'assurer l'exécution de ces décisions, tout d'abord en surveillant le bon fonctionnement des liaisons normales entre ministères et, ensuite, en cas de difficultés ou de conflit, en arbitrant ou en interprétant l'ordre du jour douteux.

Réalisation pratique des idées de M. L. Marin

Comment réaliser pratiquement les services d'une Présidence du Conseil ainsi conçue !

L'étude des faits, écrit M. Louis Marin, ne peut nous renseigner. Elle nous amène simplement à constater que la Présidence du Conseil ne doit pas être considérée comme un *ministère de gestion* évoquant, comme cela s'est produit notamment sous le ministère Clémenceau (1), des affaires qui ressor-

(1) Sous le ministère CLÉMENTEAU, les services suivants sont rattachés à la Présidence du Conseil.

Office du contrôle général de l'armée.

Service général d'Alsace-Lorraine.

Direction générale des services.

Secrétariat du Comité de guerre.

Office interministériel.

Commissariat des effectifs (2 du 1917, 14 du 1918).

Commissariat de la sûreté Nationale (12 février 1918).

Commissariat des affaires de guerre franco-américaine (Décret du 19 juin 1918).

tissent essentiellement à un département ministériel. Il importe, en effet, que le chef du Gouvernement se cantonne dans son rôle de direction et ne profite pas de son ascendant sur ses collègues pour empiéter sur leurs services. La charge supplémentaire d'un département ministériel est déjà bien assez lourde sans que le chef du Cabinet aille encore s'attribuer la gestion de services étrangers à son propre ministère. La conception, réalisée pendant la guerre, d'une Présidence du Conseil chargée de centraliser le fonctionnement et la surveillance des rouages administratifs par le truchement d'organes consultatifs ou de gestion, a donné de tels résultats qu'il n'y a pas lieu de s'y arrêter.

Il ne faut pas davantage songer, pour tenir lieu de Présidence du Conseil, à créer un *ministère des services communs* groupant, en un même département, les services semblables existant dans les différents ministères, tel celui de la cartographie que l'on trouve à la fois à la guerre, à la marine, aux colonies et à l'intérieur.

Ce serait d'ailleurs commettre deux erreurs, tout d'abord en comparant deux notions tout à fait distinctes : celle de similitude des services et celle de gouvernement, ensuite en retirant aux organes compétents le soin et la responsabilité de leurs propres services.

Certains, tel M. Emile Borel (1) voudraient que la

(1) Voir E. BOREL, article de janvier 1920, *Journal de la Société des Statistiques de Paris*.

Présidence du Conseil fût un *ministère de statistique ou de contrôle*. Cette conception ne satisfait pas davantage M. Louis Marin, car s'il est bon que parfois des inspecteurs ou contrôleurs des différents ministères soient détachés à la Présidence du Conseil, il serait tout à fait néfaste que les services nécessaires à chaque ministère et ses organes de contrôle lui soient enlevés pour être affectés au chef du Gouvernement.

On a également parlé d'un *ministère des préfets et des ambassadeurs* groupant en quelque sorte les ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères, sous prétexte que les ambassadeurs et préfets sont les représentants du Gouvernement à l'extérieur et à l'intérieur. Mais s'il est possible de rattacher les préfets au ministère de l'Intérieur, il est absurde de détacher les ambassadeurs du ministère des Affaires Etrangères.

Mais alors, que faire ? Ne pourrait-on pas, en les améliorant au besoin, utiliser les services existants ?

M. Louis Marin ne le pense pas. Le secrétariat général de la Présidence de la République par exemple, pourrait sans doute remplir vis-à-vis du Conseil des Ministres le rôle que nous venons de définir, mais qu'advierait-il du Conseil de Cabinet ? Quant au sous-secrétariat général de la Présidence du Conseil, il aurait l'inconvénient de n'être pas permanent, et ce seul défaut est suffisant pour l'écarter définitivement.

Le remède, pour l'honorable député de Nancy, doit être recherché dans une modification de l'organisation actuelle des ministères.

Dans chaque ministère, nous dit-il, il devrait y avoir à côté du cabinet politique composé d'hommes de confiance du ministre, aussi changeants que lui, un *service administratif composé de fonctionnaires nommés à titre permanent*.

Sans doute, il y a à la Présidence du Conseil, ajoute M. Louis Marin, deux cabinets politiques : le cabinet politique attaché au Président du Conseil et le cabinet politique attaché au ministère dont le Président du Conseil est titulaire (1). Mais ce qu'il faudrait, c'est créer à côté du cabinet politique du Président du Conseil un *service administratif permanent*.

Cette création, continue-t-il, doit être accomplie par une loi et non par un simple décret, car seule une loi peut assurer la permanence du secrétariat. La loi, en effet, tombe sous le contrôle du Parlement et la seule intervention des Chambres suffira, le cas

(1) M. Louis MARIN insiste bien dans son exposé des motifs pour que le Président du Conseil n'ait pas à diriger un département ministériel, mais il est à l'avance tellement persuadé de l'inanité de ses réclamations qu'il prévoyait dans sa proposition de 1919, le cas où le chef du Gouvernement serait titulaire d'un portefeuille.

Proposition de loi du 31 décembre 1919.

ARTICLE 3. — La Gestion administrative et financière de ces crédits affectés au secrétariat général de la Présidence du Conseil, incombe au département ministériel auquel est rattaché la Présidence du Conseil.

Dans le cas où le Président du Conseil est sans portefeuille, la gestion administrative est confiée au Ministre de l'Intérieur, la gestion financière au Ministre des Finances.

échéant, pour obliger le Gouvernement à l'observer sans que ce dernier puisse en supprimer les effets par décret.

Il faut en outre, et c'est un point sur lequel l'auteur de la proposition insiste tout spécialement, que le secrétariat soit doté d'un budget particulier. De cette façon, le nouvel organe jouira de l'indépendance sans laquelle son action serait nulle, et les ministères ne seront pas troublés chaque fois que le Président du Conseil changera de département.

Enfin, pour éviter que le Président du Conseil, comme le fait se produit d'ailleurs trop souvent (1), n'évoque des affaires rattachées à d'autres ministères, la loi précisera les attributions du secrétariat, elle définira notamment d'une manière méticuleuse ses fonctions d'enregistrement, de documentation et de contrôle.

Ainsi nous aurons pour seconder le chef du pouvoir exécutif un service permanent, indépendant et aux attributions précises.

Quelle en sera la composition ? M. Marin ne développe pas autrement la question, se contentant d'indiquer que le personnel du secrétariat devra être restreint, mais à culture très étendue.

Telle est dans ses grandes lignes l'économie des deux propositions de loi de 1917 et 1919. L'idée essentielle de M. Marin est de rendre permanents les services créés par M. Ribot et d'étendre leurs

(1) Ministère CLÉMENTEAU pendant la guerre.

attributions. Il pense à juste titre que l'action gouvernementale manque d'unité dans le temps et dans l'espace. Et pour y remédier, il imagine de créer près de la Présidence du Conseil un organe chargé à la fois de documenter le chef du Gouvernement, de coordonner les efforts individuels et collectifs des ministres et d'assurer ensuite la permanence des décisions prises et leur mise à exécution.

Nous connaissons le sort malheureux des différentes propositions Marin dont la dernière cependant avait reçu l'approbation des deux rapporteurs de la Chambre auxquels elle avait été soumise : MM. Cornudet et Bokanowski.

2° Rapport de M. Cornudet (1)

Aux yeux de M. Cornudet, lorsqu'en 1917 M. Ribot créa un secrétariat administratif près la Présidence du Conseil, il ne fit qu'obéir à une impérieuse nécessité. Le rapporteur n'en veut pour preuve que la survivance de ce secrétariat pendant cinq années au cours desquelles six cabinets se succédèrent. Il estime cependant que pour éviter au nouveau service les modifications continuelles dont il est l'objet, il importe, ainsi que le préconise M. Marin, de consacrer son existence par une loi.

Le Président de la République, dit-il, dont la constitution de 1875 s'occupe longuement, ne saurait

(1) 1921, *Journal Officiel*, Doc. Parl. de la Chambre, n° IV, 1921, p. 19.

avoir de véritable pouvoir puisqu'il ne peut prendre la parole devant le Parlement et qu'il est irresponsable devant lui.

Le Président du Conseil, par contre, dont notre constitution ne parle même pas, est appelé, en raison de la responsabilité collective des ministres, à jouer un rôle prépondérant. Indépendamment du choix de ses collaborateurs, il doit dans les différentes circonstances, où l'action du Cabinet s'impose, se comporter en chef pour préparer les grands projets législatifs à portée générale, contrôler l'exécution des décisions ou défendre le ministère tout entier. La tâche du Premier Ministre est, on le voit, considérable et il n'est pas étonnant qu'on ait pensé à lui enlever tout portefeuille particulier. Pourtant, ajoute M. Cornudet, la tradition s'oppose à une telle conception et, qui plus est, la Constitution elle-même dans son article 6, semble impliquer pour chaque ministre, Président du Conseil compris, la direction d'un département (1). Mais alors, si le chef du Gouvernement bénéficie, en tant que ministre, de la collaboration d'un service administratif permanent, comment se fait-il qu'en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, il ne jouisse pas des mêmes avantages ? Il ne s'agit pas, notons le bien, d'attacher au Président du Conseil un secrétariat uniquement composé de fonctionnaires permanents.

(1) Art 6, l. 26 février 1875. « Les Ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels ».

Non. Personne ne songe à le priver de la collaboration d'hommes de son choix et M. Cornudet moins que tout autre.

Mais, et c'est là le point sur lequel le rapporteur de la Commission spéciale se plaît à insister, de même que la présence d'un organe administratif permanent donne à la politique de chaque Ministère une certaine continuité, de même c'est à la création d'un service permanent qu'il faut tendre pour assurer l'enchaînement de la politique générale du Gouvernement.

Et M. Cornudet énumère les fonctions qui selon lui incombent au Président du Conseil :

Établir et communiquer à chaque ministre l'ordre du jour de chaque séance du Conseil des Ministres.

Etudier d'une façon plus générale les questions importantes ou celles qui intéressent plusieurs départements.

Enregistrer les décisions prises par le Conseil des Ministres ou de Cabinet.

Et enfin notifier aux ministres intéressés les décisions prises et en contrôler l'exécution.

Ce quadruple rôle, ce n'est pas un sous-secrétariat d'État qui pourra l'assurer. Un sous-secrétariat est nécessairement éphémère, car il est voué aux constantes perturbations parlementaires. Seul un secrétariat général administratif est susceptible, aux yeux de M. Cornudet, de remplir les quatre fonctions que nous venons d'énumérer car, seul, il peut être à la fois indépendant et permanent, indépendant par

l'octroi de crédits spéciaux, permanent grâce à la consécration législative.

De quelle façon convient-il d'organiser ce secrétariat ? Le rapporteur imagine de le scinder en trois services différents.

Un service de documentation et d'étude répondant aux deux premières obligations mises par M. Cornudet à la charge du secrétaire.

Un service des archives dont la mission sera d'enregistrer les décisions du Gouvernement qu'elles soient prises en Conseil, au Parlement ou ailleurs.

Enfin, un *service de liaison et de contrôle*.

En somme, M. Cornudet adopte purement et simplement la proposition de loi de M. L. Marin. Peut-être ne laisse-t-il pas au secrétaire général toute l'initiative que le député de Nancy reconnaît au sien. Peut-être ne le charge-t-il pas par exemple d'arbitrer les différends qui pourraient surgir entre les ministres sur l'interprétation des décisions gouvernementales. En réalité, pourtant, les attributions qu'il lui donne sont sensiblement les mêmes que celles prévues par M. Marin. Et M. Cornudet semble tellement pénétré de l'utilité d'un secrétariat administratif permanent, qu'il termine en ces termes son rapport sur la proposition de loi de 1919 :

« Relevant directement de l'autorité du Président du Conseil, docile à ses directions, empreint d'un caractère purement administratif et technique, pourvu d'une organisation permanente, le secrétariat général sera entre les mains du chef du Gou-

vernement un instrument de travail pour l'accomplissement d'une tâche infiniment laborieuse. Pour le Président du Conseil et, par lui, pour le Gouvernement tout entier, il offrira et seul il peut offrir cette utilité suprême de permettre et de rendre autant que possible aisée la coordination des efforts, la continuité de l'action. »

II

AUTRES CONCEPTIONS DE L'ORGANISATION DES SERVICES DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL

En dehors des auteurs, de MM. Marin et Cornudet, en dehors de M. Bokanowski, rapporteur de la Commission des Finances de la Chambre qui, étudiant la proposition de loi de 1919 à un point de vue purement financier conclut à son adoption, d'autres hommes politiques se sont inquiétés du problème des « services de la Présidence du Conseil ». Certains d'entre eux, tels M. Paul Dubois, l'auteur anonyme des « lettres sur la réforme gouvernementale » et celui de « l'organisation de la Présidence du Conseil », ont consacré à ce grave problème de remarquables études que nous ne saurions passer sous silence.

1° Paul Dubois

Aux yeux de M. Paul Dubois, c'est parce que le Président du Conseil n'exerçait avant la guerre aucune fonction administrative qu'aucun crédit spécial, aucun service particulier ne lui avait été octroyé.

Dès 1914, au contraire, date à partir de laquelle le chef du Gouvernement joue réellement un rôle administratif, un secrétariat d'État à la guerre et différents commissariats lui sont rattachés.

Il ne s'agit donc pas aujourd'hui de créer près la Présidence du Conseil un organe nouveau qui ne ferait que doubler les services actuels de chaque ministère, mais d'organiser un service à la fois régulateur, coordinateur et de documentation. Suivre et coordonner les études qui sont entreprises dans les différents ministères ou à côté d'eux, coordonner les sources où se peut trouver la documentation d'un premier ministre, assurer par la conservation des archives la continuité des affaires au moment des crises ministérielles, telles paraissent être, à M. Paul Dubois, les attributions normales du service de documentation et d'études de la Présidence du Conseil.

Ce n'est pas tout. Indépendamment de cette fonction de coordination et de documentation, la Présidence du Conseil a un rôle administratif important à jouer. Il se peut notamment qu'un ministre soit embarrassé par un cas difficile ou que plusieurs membres du Gouvernement soient en désaccord sur certaines affaires les intéressant tous. Il est même possible que des problèmes jusqu'alors imprévus surgissent. Dans ces différentes hypothèses, le Président du Conseil doit, par son ascendant, assurer à la politique générale du Gouvernement une unité de direction.

A qui seront confiés ces services nouveaux de la Présidence du Conseil ? A un secrétaire général ou à un sous-secrétaire d'État ? M. Paul Dubois hésite à trancher la question, car si la première solution a l'avantage de donner aux services une certaine continuité administrative en dépit des nombreuses crises ministérielles, la seconde, par contre, permet au chef du Pouvoir de s'assurer la collaboration d'un homme de son choix. En définitive, tout convaincu qu'il est de la nécessité d'organiser des services de la Présidence du Conseil, l'auteur ne sait pas trop de quelle façon il y a lieu de les concevoir. Il est simplement partisan de rendre permanent le sous-secrétariat d'État à la Présidence et les commissariats qui y sont rattachés, sauf à leur faire subir ultérieurement toutes les modifications que la pratique aura justifiées. Une telle opinion diffère déjà pas mal de celle de M. Marin. Elle tend, en effet, à reconnaître au Président du Conseil le droit de s'adjoindre des organes de gestion, ce que le député de Nancy proscriit d'une façon formelle.

Elle est également en contradiction avec la thèse de l'auteur anonyme des « lettres sur la réforme gouvernementale. »

2° L'auteur anonyme des lettres sur la réforme gouvernementale (1)

Pour travailler utilement, la qualité et la volonté de l'ouvrier ne suffisent pas, il faut que les outils

(1) *Revue de Paris* 1917, novembre-décembre.

soient appropriés à la tâche, il faut que la tâche soit organisée et dirigée. En fait, la division du Parlement (devant lequel les ministres sont responsables) en un trop grand nombre de partis a pour résultat de faire disparaître une majorité définie et par là-même d'enlever toute stabilité aux gouvernements (1). D'autre part, il n'y a pas lieu d'espérer créer en un instant des partis qui n'existent pas (2). En revanche, il est possible de modifier les méthodes de travail, les instruments de travail. Oh ! l'auteur des lettres sur la réforme gouvernementale n'imagine pas un seul instant que les principes clairs et pratiques qu'il entend dégager doivent permettre la réalisation d'un gouvernement idéal. Non, il espère seulement, grâce à eux, écarter en partie le danger immédiat qui menace la politique du pays.

Le Président du Conseil doit diriger à la fois le

(1) Ah ! s'il y avait en France des partis politiques ! Si ces partis avaient une organisation et une doctrine ! Les ministères ne s'épuisent et ne s'anémient si vite que par l'incapacité d'une action efficace et continue et si nous les voyons incapables d'agir, la raison première en est sans doute qu'ils n'ont presque jamais été la représentation exacte d'un Parlement discipliné et distribué en fractions stables, que leur chef n'a jamais été le chef réel et vivant d'une majorité réelle et vivante (Lettres sur la Réforme Gouvernementale : *Revue de Paris* nov.-déc. 1917).

(2) Un des gros facteurs de la cohésion anglaise, de la présence au Parlement des seuls whigs et torys ou libéraux et conservateurs, ces deux grands partis que l'on trouve toujours face à face au cours de l'histoire parlementaire britannique, réside évidemment dans le tempérament flegmatique, conservateur de l'Anglais. Mais n'y a-t-il pas lieu de penser en outre que la perspective pour les membres du Parlement de se présenter devant l'électeur chaque fois que par leur vote ils ont provoqué une crise ministérielle ne soit un frein puissant à leurs idées d'intrigues. Quant à nous, nous ne sommes pas loin de penser qu'ici comme ailleurs, la crainte est le commencement de la sagesse.

travail parlementaire ou travail politique, et le travail ministériel ou administratif.

Il va sans dire qu'une telle tâche suffit amplement à l'activité d'un seul homme. Il est en outre incontestable que si, en dehors de sa tâche de direction, le chef du Gouvernement s'occupe de la gestion d'un portefeuille, il aura tendance à attacher une importance exagérée aux affaires de son département particulier. D'où premier principe : pour que le Président du Conseil puisse se hausser jusqu'à sa tâche de direction, il faut qu'il s'interdise d'ajouter à sa mission présidentielle la gestion d'un département ministériel.

En fait, nous le savons, étant donné qu'il est en même temps titulaire d'un département, le Président du Conseil ne peut s'occuper de diriger ni le travail politique, ni le travail administratif du pays. Ce rôle est dévolu en principe au Conseil des ministres. Or précisément, le Conseil des ministres n'inspire aucune confiance à l'auteur anonyme des lettres sur la réforme gouvernementale. Écoutons-le plutôt s'exprimer sur l'efficacité de ces réunions périodiques des membres du Gouvernement :

« On nous objectera que les ministres se réunissent, qu'ils tiennent conseil commun, que l'objet de ces conciliabules est précisément par le contact et l'échange d'assurer la concordance des efforts individuels vers le même but. Illusion naturelle à ceux qui n'ont jamais passé ce seuil sacré, mais qui nous paraît, n'est-ce pas, un peu risible. Nous

n'avions pas attendu la guerre pour penser que nos Conseils des ministres avec leurs réunions périodiques et fréquentes sont une des plus encombrantes absurdités de notre régime gouvernemental : perte de temps, démoralisation par le sentiment lassant de controverses sans issue, voilà tout le profit qu'on en ait jamais tiré.

« Cette impuissance s'explique d'ailleurs. Pour la décision, nos conseils sont trop nombreux et trop de bonnes volontés contraires s'y paralysent. Pour la délibération, si le nombre des membres du Gouvernement est assez congruent, par contre leur sujet d'entretien est non pas l'étude des questions du jour qu'elles soient d'ordre politique, administratif ou économique, mais la situation devant les Chambres, le débat où le sort du cabinet peut se jouer.

« Si au contraire au lieu de ces réunions périodiques de ministres, l'on imagine entre le Président du Conseil et chacun des titulaires de portefeuille ce que Saint-Simon appelait les *heures de travail réglées*, on arrive à une unité de direction et une activité que notre Gouvernement ne connaît plus. Avec un pareil système, en effet, le ministre rend compte, il fait part à son chef de ses intentions, de ses impressions, de ses inquiétudes. De son côté, le Président répond, il rapporte des indications à celles qu'il tient des autres ministres et à la situation d'ensemble qu'il connaît seul dans son entier. Il compare, il rapproche, il recoupe et ensuite il encourage ou

avertit. Il signale, en fournissant ses raisons, l'importance actuelle ou imminente de telle catégorie d'affaires, il fournit un exemple, un moyen de comparaison ou d'induction, il engage dans une voie ou en détourne. Il met en garde d'avance contre une erreur d'aiguillage qui risquerait de placer le ministre en conflit avec un service voisin ou avec la politique générale du cabinet. En retour des indications qu'il a fournies, le ministre a donc recueilli le résultat du travail de ses collègues, il a reçu l'impulsion motrice ou, comme l'on dit aujourd'hui la directive qui lui tracera le sens de son action du lendemain. Chacun de ces entretiens sert à tous les autres et tous servent à chacun ».

Une telle conception centralisatrice de Gouvernement est d'ailleurs conforme aux principes républicains, elle est l'aboutissement, la conséquence normale de la responsabilité collective des ministres. N'est-il pas absurde en effet de penser qu'un Président du Conseil puisse avoir, en sa qualité de chef du Pouvoir exécutif, à répondre devant le Parlement de l'acte d'un de ses collègues qu'il a totalement ignoré ?

Et c'est ici que l'auteur fait l'éloge de l'organisation gouvernementale anglaise, telle que l'a conçue Lloyd George, au début de la guerre.

Ainsi que nous aurons l'occasion de le constater plus loin (1), Lloyd George s'est ingénié à assurer à

(1) Voir pages 112 et 113.

la politique britannique une unité de direction. Voici d'ailleurs, en quelques mots, l'organisation de son cabinet : à la tête un chef, le premier ministre, entouré d'un comité de directeurs dépourvus de fonctions ministérielles (1) éclairé et secondé par des hommes à culture générale (2) donne ses instructions à ses subordonnés : les membres du cabinet. Ainsi toute question, quelle qu'elle soit, est traitée de concert par le Premier ministre et le War cabinet sur les indications fournies par le bureau des affaires générales. Les ministres à proprement parler n'interviennent donc que pour assurer l'exécution de la mesure adoptée. Ils n'ont pas à discuter avec le Président du Conseil la politique du Gouvernement puisque ce rôle est dévolu aux directeurs du War cabinet. L'unité de commandement se trouve ainsi parfaitement réalisée. Rien d'étonnant par suite, à ce que l'auteur veuille copier en France l'organisation gouvernementale britannique. Un Président du Conseil sans portefeuille, assisté d'un bureau des affaires générales chargé de le documenter sur toutes les questions qui peuvent lui être posées et d'une façon plus générale de jouer auprès de lui le rôle des cabinets ministériels auprès de chaque ministre : tel est le système envisagé par l'auteur pour notre pays.

(1) War cabinet.

(2) Bureau des affaires générales.

*Quelle doit être la composition de ce bureau
des affaires générales ?*

Il y a lieu de prévoir à la fois des membres permanents et des membres temporaires. Les premiers, empruntés aux différents cadres des fonctions publiques auraient pour mission d'assurer la permanence de la politique. Aux seconds, hommes de confiance du Président du Conseil, reviendrait l'honneur de l'aider dans son rôle de direction. Ces deux catégories de membres d'ailleurs seraient soumises à l'autorité d'un chef de bureau, collaborateur constant et intime du Président, chargé en outre du secrétariat du Conseil des Ministres. Il ne saurait être question en effet d'un secrétariat général, car, ou bien le Ministre sera faible et subira l'influence du chef permanent de ce secrétariat général ou bien au contraire il sera fort et par suite en lutte continue avec son collaborateur.

Dans l'ensemble, l'auteur des lettres sur la réforme gouvernementale envisage un bouleversement complet des méthodes politiques de notre pays. Plus de Conseil des ministres, sinon dans des circonstances exceptionnelles, un travail à deux : du Président du Conseil omnipotent et de son subordonné le ministre, enfin un entourage de gens expérimentés et sans fonctions ministérielles propres.

Quoique soutenue avec beaucoup d'éloquence, cette thèse ne nous paraît pas absolument convain-

cante. Elle tend en effet à modifier profondément notre régime politique en supprimant presque entièrement les Conseils des ministres. Or, cette conception est tout d'abord contraire au principe constitutionnel de la responsabilité collective et solidaire des ministres qui exige le vote de chacun d'eux dans toute question de politique générale. Mais en outre, et c'est peut-être pour cette deuxième raison surtout que son opinion nous paraît inacceptable, l'auteur considère que le seul remède à nos maux consiste à abolir notre organisation actuelle et à en créer une nouvelle de toutes pièces. A notre avis au contraire, un tel bouleversement serait plutôt nuisible aux intérêts de la nation.

Dans tous les pays à civilisation ancienne, le droit constitutionnel a d'abord été coutumier avant d'être écrit. Au lieu de supprimer le système actuel pour le remplacer par un autre, il est donc préférable de laisser au temps le soin d'accomplir lentement peut-être, mais sûrement son travail d'évolution. Le pouvoir exécutif, tel qu'il fonctionne aujourd'hui présente-t-il certaines imperfections ? Il est logique de vouloir l'en guérir. Mais ce qui n'est pas moins rationnel, c'est d'appliquer au mal le remède approprié. Nous avons constaté que le chef du Gouvernement n'était pas suffisamment secondé, c'est donc à ce seul point de vue qu'il convient d'envisager la question. Encore une fois, supprimer le Conseil des ministres n'aurait pas pour effet de rendre plus facile la tâche de direction et de coordination gou-

vernementales du Président du Conseil, mais tout au plus de rendre inapplicable en fait le principe constitutionnel de la responsabilité solidaire et collective des ministres en matière de politique générale. Précisément, le projet conçu par l'auteur anonyme de « l'organisation de la Présidence du Conseil » tient compte de ces éléments d'appréciation et nous semble, pour cette raison, plus près de la vérité que l'auteur des « lettres sur la réforme gouvernementale ».

3° L'auteur anonyme de l'organisation de la Présidence du Conseil (1)

Tout en lui reconnaissant un rôle de coordination et de direction en matière de politique générale, l'auteur de « l'organisation de la Présidence » juge le Conseil des ministres incapable d'assurer l'unité de commandement exigée par la responsabilité collective et solidaire des ministres. Il voit à cette incapacité deux raisons : la rareté des réunions du Conseil (2) et l'absence de tout secrétariat et d'archives. Et il estime que pour suppléer à la carence du Conseil des ministres, le Président du Conseil, véritable monarque de notre Gouvernement

(1) Cf. *Revue politique et parlementaire* d'octobre 1925.

(2) L'auteur de *l'organisation de la Présidence du Conseil* et celui des *lettres sur la Réforme gouvernementale* sont sans doute d'accord pour reconnaître l'incapacité du Conseil des Ministres à remplir le rôle qui lui appartient constitutionnellement, mais tandis que le second envisage de le supprimer, le premier déplore la rareté de ses réunions.

républicain, comme l'appelle M. Léon Blum (1), doit en sa qualité de chef assurer l'unité de commandement avec toutes les conséquences que cette appellation comporte. Est-il outillé pour le faire? Non, il lui manque à la fois un état-major et un outillage administratif.

Et c'est ainsi, qu'après avoir passé successivement en revue les tentatives des différents gouvernements pour permettre au chef de l'État de jouer dignement son rôle, l'auteur de cet article considère avec satisfaction les efforts tentés par M. Painlevé en 1917 et 1925. Il estime que les décrets du 2 mai (2) et du 29 septembre 1925, complétés par l'arrêté du 2 octobre 1925 (3), prévoient une organisation nouvelle susceptible de répondre aux besoins de l'heure. Et il termine son exposé en souhaitant que dans le budget de 1926 des crédits soient votés qui permettent d'assurer le fonctionnement des services conçus par M. Painlevé. C'est donc une approbation complète.

Y a-t-il lieu de nous ranger à cet avis et de demander, comme l'auteur de *l'Organisation de la Présidence du Conseil*, la consécration par une loi des décrets et arrêtés promulgués par le Gouvernement Painlevé? Il est nécessaire, pour répondre à cette question, de consulter les faits. C'est par les résultats qu'il faut juger la valeur des textes en matière

(1) Cf. *Revue politique et parlementaire* d'octobre 1925 déjà cité.

(2) Cf. pages 125 et 126.

(3) Cf. note page 128.

administrative surtout. Telle organisation qui, au premier aspect, semble parfaite, se révèle à l'usage inapplicable parce que le législateur n'a pas tenu compte de la situation de fait. Les exemples ne manquent pas de ces lois totalement ignorées de la pratique. Et il est même intéressant à ce propos, pour bien saisir à quel point le droit constitutionnel est subordonné aux circonstances, de comparer entre elles les constitutions de certains états européens et de voir combien les efforts du législateur sont restés vains, toutes les fois qu'il a méconnu cette vérité.

TITRE III

Le Président du Conseil dans certains Etats européens

Etude des textes et des faits

Le besoin d'unité gouvernementale, suscité en France par la guerre de 1914-1918, s'est étendu à tous les pays européens. Mais tandis que chez certains, tels l'Allemagne et la Pologne, dont le régime politique a été modifié par les hostilités, il s'est traduit par la reconnaissance dans la constitution du Président du Conseil et de ses pouvoirs chez d'autres, tels la France, l'Angleterre, la Belgique, il n'a apporté sur ce point aucun changement aux textes.

Nous ne nous étendrons pas sur les pays à constitution ancienne, tels l'Angleterre et la Belgique. Mais, après avoir indiqué succinctement les modifications apportées à la Constitution italienne par le Gouvernement fasciste, nous tâcherons de mettre en lumière l'importance accordée au Président du Conseil par les constitutions polonaise et allemande.

CHAPITRE PREMIER

LES PAYS A CONSTITUTION ANCIENNE

1° La Belgique

En Belgique, ni la loi, ni la constitution n'ont créé ni organisé le Conseil des Ministres, mais toutes deux en ont cependant reconnu l'existence. C'est ainsi que l'article 79 (1) de la Constitution prévoit qu'en cas de décès du roi et jusqu'à la prestation de serment de son successeur, les pouvoirs constitutionnels du souverain seront exercés par le Conseil des Ministres.

De même la loi du 29 octobre 1846 (2) indique que c'est au Conseil des Ministres qu'il appartient d'ordonner une dépense quand la Cour des Comptes refuse son visa.

En dehors de ces cas spéciaux, le Cabinet n'est

(1) *Art. 70 de la Constitution belge* : « A dater de la mort du Roi, et jusqu'à la prestation de serment de son successeur au trône ou du Régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les Ministres réunis en Conseil et sous leur responsabilité ».

(2) *Loi du 29 octobre 1846* : « Toute ordonnance de paiement doit être visée par la Cour des comptes avant d'être acquittée par le Trésor. S'il y a refus de visa, une décision du Conseil des Ministres est nécessaire pour qu'il soit passé outre au paiement ».

pas connu de la loi. Son organisation et sa compétence dérivent d'usages, de traditions. Généralement le Conseil se réunit sous la Présidence du Premier ministre, mais quelquefois, dans les affaires particulièrement graves, le roi peut, de sa propre autorité, convoquer les ministres et délibérer avec eux.

Comme en France, il n'est dressé aucun procès-verbal des délibérations du Conseil. Le Régent avait bien, en 1831, nommé un secrétaire du Conseil, mais ce poste disparut trois ans plus tard à l'avènement du roi Léopold I^{er}.

En définitive, la Constitution belge est aussi laconique que la nôtre sur les pouvoirs du Premier ministre. Elle ne fait aucune obligation aux membres du Gouvernement, en dehors de certains cas spéciaux, de soumettre telle décision à la délibération du Conseil. Et, si le Président du Conseil choisit en fait ses collègues, s'il est à la fois leader du Parlement et Premier Conseiller du Roi, c'est à la coutume seule qu'il le doit.

2° L'Angleterre

L'Angleterre, berceau du régime parlementaire, est avant tout un pays de droit coutumier. Nous ne serons donc pas surpris de constater que la Constitution ignore totalement le Conseil des ministres. En droit, il n'y a qu'un Conseil privé de la couronne, il n'y a pas de Conseil des ministres, mais seulement

des ministres placés à la tête de départements séparés et agissant séparément. Si donc plusieurs ministres délibèrent en commun, c'est en leur qualité de membres du Conseil privé et non de ministres (1). Ainsi que l'indique Freeman : « La théorie entière de la situation du corps connu sous le nom de Cabinet et de son chef, le Premier ministre, est matière relevant uniquement de la Constitution traditionnelle et non de la loi écrite. »

En réalité, c'est à la faiblesse de George I^{er} et George II, premiers rois de la dynastie de Hanovre, et à l'énergie de William Pitt qu'il faut attribuer la puissance du Cabinet anglais. Pitt, surtout, par la haute idée qu'il se faisait du rôle du Premier ministre (2) et par l'ascendant qu'il avait acquis sur ses collègues du Gouvernement, donne au Président du Conseil anglais une suprématie de fait qu'il a presque toujours gardée depuis.

(1) Cf. Gaston JEZE. *Origines et développement du cabinet en Angleterre*. Concours d'agrégation, année 1897.

(2) Cf. *Etude sur le Premier Ministre en Angleterre*. (Sibert, thèse 1909). « Opinion de William PITT, sur la tâche du Premier Ministre ».

C'est une nécessité absolue, qu'il n'y ait pour la direction des affaires qu'un ministre véritablement reconnu, possédant l'influence dominante dans le Conseil et la place principale dans la confiance du Roi à cet égard. Il ne peut y avoir ni rivalité ni division dans le pouvoir. Le pouvoir doit reposer entre les mains du Premier Ministre... Loin que la situation du Premier Ministre dans le cabinet constitue une gêne pour le gouvernement parce que dominante, elle est parfaitement compatible avec le concert le plus cordial et un échange d'avis et de bonnes relations entre les différentes branches de l'exécutif. S'il doit malheureusement se produire de telles divergences d'opinion que l'esprit de conciliation ne puisse les détruire, il importe de comprendre que ce sont les vues du Premier Ministre qu'il faut faire prévaloir en laissant les autres membres de l'administration agir selon la voix de leur conscience dans une pareille situation.

Aujourd'hui on peut dire que le Premier ministre britannique répond à trois qualités différentes : en tant que chef du parti majoritaire, il est le délégué du pays tout entier, comme leader du parlement, il est le délégué du pouvoir législatif, enfin, en sa qualité de premier conseiller de la Couronne, il est le délégué du Souverain auquel ce dernier confie le pouvoir exécutif.

A ces divers titres, le premier ministre doit d'être l'intermédiaire obligé entre la Couronne et le ministère, de convoquer le Cabinet et de représenter le Gouvernement devant le Parlement. Il leur doit également de surveiller la marche générale des affaires publiques, de centraliser et coordonner l'activité ministérielle (1).

Alors qu'en France nous n'avons pas de premier ministre qui se charge d'assurer le concert entre les divers services, de façon que tous tendent à un même but, en Angleterre, ce mandat a été remis au premier lord de la Trésorerie. Il est, disait M. Henri Brisson (2), en parlant de ce dernier, la plus haute expression du pouvoir exécutif. Il contrôle tous les départements et notamment toutes les nominations faites par les autres membres du ministère, il connaît et règle les budgets de ses collègues tout comme le sien propre et il assure partout l'obéissance.

(1) Cf. Comte de FRANQUEVILLE. — *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*, (édition 1887, tome 3).

(2) Cf. HERVIEU. *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents Etats organisés*, édition 1893, opinion de M. Henri Brisson sur la Présidence du Conseil.

Comment ces divers pouvoirs s'exercent-ils en fait? Comment se fait-il, par exemple, que la politique générale du gouvernement britannique soit plus stable que la nôtre, qu'elle donne l'impression de mieux s'enchaîner, puisqu'en Angleterre comme en France il n'est dressé aucun procès-verbal des séances du Conseil des ministres. Certains prétendent que cette différence s'explique par des raisons d'ordre administratif. Pour notre part, sans méconnaître l'influence de l'organisation administrative du Royaume Uni, nous croyons qu'il faut, pour partie, attribuer ce phénomène à la différence des tempéraments anglais et français.

Alors qu'en France les crises ministérielles, excessivement fréquentes, rendent indispensable la création d'un organe permanent d'enregistrement des décisions gouvernementales, en Angleterre, au contraire, où la durée des cabinets est plus longue, la nécessité de cet organe permanent se fait beaucoup moins sentir.

En somme, malgré l'absence de textes, le Président du Conseil anglais jouit de pouvoirs supérieurs à ceux de son collègue français. Nous verrons plus loin, qu'à l'inverse, le Chancelier allemand, auquel la Constitution de Weimar a donné de nombreuses prérogatives, dispose en fait d'une autorité beaucoup moins étendue que celle du premier ministre britannique. Tant il vrai que les chefs de gouvernement ne bénéficient pas toujours des pouvoirs que leur reconnaît la Constitution.

CHAPITRE II

PAYS DONT LA CONSTITUTION ANTÉRIEURE A LA GUERRE A SUBI DEPUIS DES MODIFICATIONS

L'Italie

Lorsqu'après les hostilités le parti fasciste prit le pouvoir, l'anarchie régnait en Italie. La guerre, avec sa suite de difficultés financières, avait aigri beaucoup d'esprits et les révolutionnaires avaient exploité le mécontentement général. Fort heureusement, l'opposition était alors représentée par des éléments jeunes et vigoureux qui eurent tôt fait d'étouffer les tentatives communistes. Mais l'alerte avait été chaude et chacun aspirait d'autant plus au calme et à la sécurité qu'il avait craint davantage le succès du bolchevisme. C'est dans un tel état d'esprit que le Gouvernement de M. Mussolini présenta au Parlement trois lois d'ordre constitutionnel dont l'une s'intéressait aux attributions et prérogatives du chef du Gouvernement, premier ministre secrétaire d'État.

Cette disposition du pouvoir constituant avait

pour but de définir clairement la situation du cabinet et de son chef (1).

Sans doute sous le nouveau régime le Roi reste toujours comme auparavant le chef suprême théorique du pouvoir exécutif. Mais alors qu'autrefois le Président du Conseil des ministres n'était vis-à-vis de ses collègues que *primus inter pares*, il devient désormais leur chef, il dirige leur action, tout en conservant par devers lui la direction de la politique générale du Gouvernement.

Dorénavant, grâce à la nouvelle loi, chaque ministre peut s'entretenir directement avec le Roi des affaires intéressant son département, mais c'est au Président du Conseil seul qu'il appartient de traiter avec le monarque les questions de politique générale.

Dans cette nouvelle construction juridique, c'est le Premier ministre et non le Conseil qui est l'organe agissant. Le Conseil n'est ici qu'un organe de délibération et de consultation. Au Premier ministre, l'action; au Conseil, l'avis simplement consultatif que le chef du Gouvernement peut toujours demander, mais que la loi et les règlements rendent obligatoire dans certains cas.

Il n'est plus question aujourd'hui d'une solidarité ministérielle laissant à chaque ministre sa liberté

(1) Cf. *Revue politique et parlementaire*, numéro du 10 mars 1926. *Réforme constitutionnelle en Italie*, par Alfred Rocco, Ministre de la Justice et Professeur à la Faculté des Sciences politiques de l'Université de Rome.

d'action et sa responsabilité dans les affaires relevant des services placés sous ses ordres. L'unité de cabinet implique l'unité de direction dans toutes les branches des services publics fortement maintenue par le Président du Conseil. Elle exclut par sa nature même toute idée d'une action séparée, fût-elle même corrigée par la solidarité.

Quant aux relations du Gouvernement et du Parlement, la nouvelle loi ne peut évidemment les définir puisqu'elles ont surtout un caractère politique. Néanmoins dans ce texte certaines facilités sont accordées au Président du Conseil de diriger le travail parlementaire, notamment en intervenant dans la fixation de l'ordre du jour des Chambres, en s'opposant à l'inscription de telle ou telle question. Le Gouvernement peut aussi désormais reprendre au bout de trois mois et non plus comme auparavant à la législature suivante un projet de loi modifié ou repoussé par l'une des Chambres et la discussion dans le premier cas ne peut plus porter que sur les articles modifiés.

Ainsi défini, termine M. Rocco (1), le Président du Conseil italien n'est pas comparable au Président d'un Etat parlementaire comme l'Angleterre, la France et la République allemande. Il n'est pas seulement, comme ces derniers, consacré chef du Gouvernement par le chef de l'Etat, en raison de sa

(1) Cf. *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 mars 1926, déjà cité.

qualité de mandataire de la majorité parlementaire, il est en outre le chef reconnu de grandes forces politiques, économiques, morales existant dans le pays qu'elles soient ou non représentées par le Parlement.

Cette réforme d'ailleurs, il faut l'avouer, n'a été réalisable que parce que le Gouvernement fasciste est le représentant d'un seul parti, ce qui lui assure une parfaite unité de direction et une grande force dans la décision et dans l'action. Cette seule considération suffit à nous faire comprendre pourquoi le Président du Conseil italien jouit d'une autorité indiscutée, pourquoi il est un véritable chef de gouvernement.

CHAPITRE III

PAYS DONT LA CONSTITUTION EST POSTÉRIEURE A LA GUERRE MONDIALE

1° La Pologne

Rétablie en 1918 sous forme d'Etat par la victoire des Alliés, la Pologne a tenu à définir dans sa constitution le rôle du Président du Conseil. C'est là une consécration par les textes d'une tradition établie dans presque tous les pays et l'on peut dire d'une façon générale que l'une des caractéristiques des constitutions postérieures à la guerre est précisément de reconnaître l'existence du Premier ministre.

Aux termes de la constitution polonaise du 17 mars 1921, c'est au Président du Conseil des ministres qu'il appartient d'approuver la nomination des fonctionnaires de la maison civile du Président de la République, fonctionnaires dont il reste d'ailleurs responsable devant la Diète (1). C'est égale-

(1) *Constitution polonaise du 17 mars 1921* : Art. 43, § 3. « Le Président du Conseil des ministres contresigne les nominations des fonctionnaires de la maison civile du Président de la République et est responsable de leurs actes devant la Diète ».

ment lui qui doit nécessairement, en dehors du ministre intéressé, revêtir de sa signature tout acte gouvernemental du Président de la République. alors qu'en France la signature d'un seul ministre suffit (1).

Les pouvoirs du Premier ministre polonais semblent en définitive plus étendus que ceux de son collègue français. Et cette apparence paraît encore plus manifeste quand on considère la façon dont les ministres sont nommés et révoqués. Tandis que le Président de la République française a le pouvoir de nommer et révoquer les ministres sans aucune restriction, le chef d'Etat polonais ne nomme et ne révoque les membres du Gouvernement que sur la proposition du Président du Conseil (2). Cette différence, hâtons-nous de le dire, est assez insignifiante dans la pratique. Nul n'ignore en effet qu'en réalité notre chef d'Etat nomme les ministres sur la proposition de celui qu'il a chargé de former le cabinet : le futur Président du Conseil. Il convient cependant de remarquer que dans une hypothèse, la position du Premier ministre polonais est plus forte que celle du Premier ministre français. Nous voulons parler du cas où un dissentiment surviendrait entre le Président du Conseil et l'un quelconque de ses col-

(1) Art. 44, § 4 : « Tout acte gouvernemental du Président de la République, pour être valable, doit être revêtu de la signature du Président du Conseil des ministres ainsi que du ministre respectif qui, en le contresignant, deviennent responsables ».

(2) Art. 45 : « Le Président de la République nomme et révoque le Président du Conseil des ministres. Sur sa proposition, il nomme et révoque les ministres. *Constitution polonaise* du 17 mars 1927 ».

lègues. Alors qu'en France le chef du cabinet est obligé d'offrir sa démission pour provoquer celle du ministre récalcitrant, en Pologne il lui suffit, pour atteindre le même but, de soumettre au Président de la République un décret révoquant purement et simplement le ministre en question.

Aux termes de l'article 55 de la Constitution, il n'y a pas en Pologne de Conseil des ministres au sens où nous l'entendons en France, c'est-à-dire de réunion des ministres présidée par le chef d'État, le Président du Conseil ayant seul ce droit (1).

Pour le reste, la loi polonaise du 17 mars 1921 n'est qu'une copie des constitutions des États européens. Comme ces dernières, elle reconnaît la double responsabilité politique des ministres : responsabilité collective et solidaire toutes les fois qu'il s'agit de la direction générale du Gouvernement, responsabilité individuelle quand l'acte incriminé n'intéresse qu'un seul département (2).

(1) Art. 55 : « Les ministres forment sous la présidence du Président des ministres, le Conseil des ministres ».

(2) *Constitution polonaise* du 17 mars 1921. Article 56 : Le Conseil des ministres est solidairement responsable, au point de vue constitutionnel et parlementaire, de la direction générale du Gouvernement. Les ministres sont en outre individuellement responsables de leurs actes dans la sphère de leurs attributions particulières, aussi bien au point de vue de la concordance de ces actes avec la constitution et les autres lois de l'État, du fonctionnement des organes administratifs qui leur sont subordonnés, que de la direction générale de leur politique ».

Art. 57 : « Dans les mêmes conditions, les ministres sont solidairement responsables des actes gouvernementaux du Président de la République ».

Art. 58 : « La majorité de la Diète est suffisante pour mettre les ministres en minorité. Le Conseil des ministres en entier et chaque ministre séparément démissionne, dès que la Diète l'exige ».

De cette courte étude il ressort qu'à part la consécration de l'existence du Président du Conseil et du rôle qu'il remplit effectivement dans la plupart des États parlementaires, la Constitution polonaise n'ajoute que peu de chose à nos différentes lois constitutionnelles et aux traditions qui les complètent. Tout au plus accorde-t-elle au chef du Gouvernement une certaine supériorité sur les autres ministres en lui permettant d'obtenir leur révocation par simple décret.

Nous allons voir qu'en Allemagne le pouvoir constituant a dévolu au Chancelier un rôle beaucoup plus important.

2° L'Allemagne

Au temps de l'Empire, seul le Chancelier pouvait être considéré comme ministre. Les secrétaires d'État, qui travaillaient sous sa direction, lui étaient absolument subordonnés et ne se réunissaient jamais pour délibérer des affaires de l'État.

Au contraire, depuis la Constitution de Weimar du 11 août 1919, qui a consacré définitivement la République d'Empire, le Gouvernement allemand comprend un Chancelier et des ministres (1). Au système bureaucratique antérieur a été substitué en partie le système de la collégialité.

(1) *Constitution de Weimar* du 11 août 1919 : Article 52 : « Le Gouvernement d'Empire se compose du Chancelier d'Empire et des ministres d'Empire ».

N'allons pas croire d'ailleurs que le Chancelier ait perdu toutes ses prérogatives d'antan. Il a gardé dans le nouveau régime une situation distincte de celle des autres ministres. Sans être leur supérieur hiérarchique, il est sur un autre plan et il jouit de certains droits à leur égard.

C'est ainsi que tout d'abord, au point de vue de la nomination des ministres, le Chancelier a, sur ses collègues du Gouvernement, des droits indiscutables. Comme le Président du Conseil polonais, le Premier ministre allemand est nommé par le chef de l'État dans la majorité du Parlement. Comme lui, ses fonctions ne peuvent cesser que par démission ou à la suite d'un ordre du jour de défiance du Reichstag.

Les ministres, au contraire, ainsi que leurs collègues polonais, ne peuvent être nommés par le Président de la République que sur la proposition du Chancelier. Et il suffit également que ce dernier en manifeste le désir au chef de l'État pour qu'ils soient révoqués (1). Nous avons montré précédemment l'intérêt que peut présenter dans certains cas cette prérogative du Président du Gouvernement d'empire. Il est donc inutile d'y revenir.

Une deuxième différence entre le Chancelier et les ministres réside dans les attributions respectives de chacun d'eux.

En Pologne, nous l'avons vu, la politique générale

(1) *Constitution de Weimar* du 2 août 1919 : Art. 53 : « Le Chancelier d'Empire et sur la proposition de celui-ci, les ministres d'Empire sont nommés et relevés de leurs fonctions par le Président d'Empire ».

du Gouvernement est, comme en France, dirigée par le Conseil des Ministres. En Allemagne, au contraire, elle est, comme en Italie, confiée au seul Chancelier. Quant aux ministres, toute latitude leur est laissée de diriger les affaires de leur département à la condition toutefois qu'ils agissent dans le cadre des directives fixées par le Chancelier (1). En droit, par conséquent, l'unité de la politique générale est nécessairement assurée, puisque le Premier ministre seul gouverne et que les autres membres du Cabinet ne font qu'administrer. Il s'ensuit que, contrairement à ce qui se produit dans la plupart des États parlementaires, ce n'est pas le Conseil des ministres, mais le Chancelier qui est responsable devant l'Assemblée d'Empire de la politique générale du Gouvernement (2).

En dehors de ce cas spécial, les décisions sont prises par les ministres, soit individuellement, soit collectivement aux cours des Conseils (3). Et dans cette dernière hypothèse, ou bien la mesure est adoptée à la majorité ou bien, en cas de partage des

(1) Art. 56 : « Le Chancelier d'Empire fixe les directives de la politique et en porte la responsabilité devant l'Assemblée d'Empire. Dans le cadre de ces directives, chaque ministre d'Empire dirige librement les affaires du département dont il a la charge et en est personnellement responsable devant l'assemblée d'Empire ».

(2) Cf. page 78, note 2.

(3) *Constitution de Weimar* du 11 août 1919 : Art. 57 : « Les ministres d'Empire doivent soumettre au gouvernement d'Empire pour délibération et décision tous les projets de loi et en outre toutes les affaires dont la Constitution ou la loi en ordonnent ainsi de même que les différends sur les questions qui intéressent les départements de plusieurs ministres d'Empire ».

voix, l'avis du Président l'emporte (1). On peut se demander, remarque à ce propos M. René Brunet (2), ce qu'il adviendrait si le Chancelier faisait partie de la minorité. Étant donné la prééminence qu'il a pour fixer les lignes générales de la politique, il y a tout lieu de penser que le Cabinet serait obligé de le suivre car par sa démission le Président entraînerait celle de tous ses collègues.

Enfin le Conseil des ministres a un règlement intérieur qu'il arrête lui-même et qui doit être approuvé par le Président (3). Le Chancelier est donc en mesure, étant donné sa prépondérance, de donner au Conseil une organisation susceptible d'assurer l'unité dans tous les cas où le Gouvernement d'Empire doit prendre une décision.

Au point de vue contrôle, la suprématie du chef du Gouvernement disparaît pour céder la place au Conseil des ministres. Il s'agit ici de s'assurer que chaque membre du cabinet administre bien suivant les directives et dans le cadre fixé par le Chancelier et que sa politique n'est pas contraire aux intérêts ou à la politique des autres départements. Ce contrôle que seul le Conseil peut exercer s'étend

(1) Art. 58 : « Le Gouvernement d'Empire prend ses décisions à la majorité des voix ; en cas de partage, la voix du Président est prépondérante ».

(2) René BRUNET. *Le Gouvernement du Reich* (« Constitution de Weimar » du 11 août 1919, Paris, édition 1921).

(3) *Constitution de Weimar*, art. 55 : « Le Chancelier d'Empire préside le Gouvernement d'Empire et en dirige les affaires conformément à un règlement qui sera décidé par le Gouvernement d'Empire et approuvé par le Président d'Empire ».

aux projets de loi, aux affaires intéressant plusieurs ministres, aux arrêtés réglementaires et à tout autre acte administratif qu'une loi ordinaire viendrait à désigner (1).

On voit avec quelle minutie la constitution de Weimar a tenu à préciser les pouvoirs respectifs des différentes branches de l'exécutif et quelle place elle a donnée au Chancelier.

En fait pourtant le Gouvernement n'est pas dirigé par le Président du Conseil, comme le texte pourrait le laisser croire. Il y a au Parlement allemand un si grand nombre de partis qu'il est impossible à l'un d'eux de constituer seul un ministère viable. A chaque crise ministérielle, la fraction dominante doit entrer en composition avec un ou deux autres partis avant d'assumer les responsabilités du pouvoir. Cet état de fait a le gros inconvénient de faire entrer dans le ministère des individus appartenant à des fractions diverses qui se sont préalablement mis d'accord sur un programme (2).

(1) Les opérations de contrôle dévolues au Conseil des ministres par la constitution sont :

1° Tous les projets de loi. Contrairement à ce qui se passe en France c'est au Conseil des ministres qu'il échet d'arrêter les projets de loi gouvernementaux.

2° Toutes les affaires qui rentrent dans la compétence de plusieurs ministres et sur lesquelles ceux-ci ne peuvent se mettre d'accord.

3° Les arrêtés réglementaires.

(2) Quelquefois cet accord est particulièrement difficile. Ainsi, après les élections du 6 juin 1920, les partis avaient une composition numérique telle qu'aucune majorité n'était pratiquement possible, quelque combinaison qu'on envisageât ; c'est alors que le Président du Reich a chargé un homme d'Etat, non pas de former un Cabinet, mais d'amener les fractions à un accord.

D'où des cabinets hétérogènes (1) et dont les membres sont plus ou moins nombreux (2) suivant qu'il y a lieu de satisfaire plus ou moins de groupes. Il arrive même parfois que certains cabinets soient en véritable tutelle vis-à-vis d'un ou plusieurs partis, auxquels ils sont obligés de demander leur appui (3).

En réalité par conséquent, ce n'est pas un gouvernement de cabinet qui préside aux destinées de la République allemande, mais un gouvernement par l'assemblée, dans lequel l'impulsion est donnée au ministère par le Reichstag. Chaque fois qu'une question importante se pose, la collectivité des ministres, présidée par le Chancelier, ne prend aucune détermination; il lui faut préalablement connaître l'avis des fractions dont elle est issue. Au lieu de la précéder, l'action suit la consultation parlementaire. Il est inutile d'insister sur les inconvénients de ce système, sur l'incertitude constante, les hésitations sans nombre du ministère, alors que peut-être une solution immédiate s'impose (4).

(1) Généralement chaque groupe de la majorité a au ministère un nombre de représentants proportionnel à celui de ses membres au Reichstag, exemple : le premier ministère constitué après la réunion de l'Assemblée nationale en février 1919 comprend avec Scheidemann, son Président, quatorze Ministres qui se répartissent de la façon suivante : fraction social-démocrate ayant 163 membres dans l'assemblée, 7 ministres; Fraction démocrate ayant 74 membres dans l'assemblée, 4 ministres; Fraction du centre ayant 89 membres dans l'assemblée, 3 ministres.

(2) Le ministère Scheidemann a un ministre des Finances, les ministres Bauer, Hermann, Muller, Fehrenbach ont en outre un ministre du Trésor.

(3) Le ministère Fehrenbach ne réunissant que 200 voix sur 466, la fraction social-démocrate promet son appui.

(4) René BRUNET, *le Gouvernement du Reich* (op. déjà cité).

Le cabinet allemand est comme le ministère Combes et les ministères cartellistes des années 1925 et 1926, non pas le collaborateur, mais le serviteur du Parlement. Il y a donc ici un véritable contraste entre les pouvoirs reconnus à l'exécutif par la constitution et ceux que la situation parlementaire a laissés en fait aux membres du Gouvernement.

En résumé le pouvoir constituant doit, en élaborant ses lois considérer le milieu dans lequel elles sont appelées à être appliquées. C'est le seul moyen pour lui de prendre des décisions adéquates à la situation. Si au contraire il méconnaît cette vérité première, il aboutit aux résultats négatifs du législateur allemand. Les préceptes qu'il pose restent lettre morte et le Président du Conseil auquel il donne des attributions très étendues jouit en fait de pouvoirs plus restreints que ceux du Premier Ministre anglais ignoré cependant de la Constitution britannique.

Nous ne nous attacherons donc pas simplement à l'étude des textes. Nous nous ingénierons au contraire à consulter d'abord les faits pour bien nous pénétrer de l'ambiance dans laquelle l'organisation nouvelle devra évoluer. Nous serons ainsi en mesure de concevoir les services dont il conviendrait de doter la Présidence du Conseil.

TITRE IV

La Présidence du Conseil en France **Historique de la question**

CHAPITRE PREMIER

QUAND ET COMMENT LA QUESTION DE L'AGENT DE COORDINATION ET DE CONTROLE ATTACHÉ AU PRÉSIDENT DU CONSEIL A-T-ELLE FAIT SON APPARITION

Aujourd'hui chacun considère que pour coordonner et contrôler l'action des différents ministères, le Président du Conseil doit être secondé par des services spéciaux qui lui soient personnellement attachés. Mais cette conception n'a pas toujours existé. Elle ne remonte qu'à une époque tout à fait récente, au début de la guerre de 1914-1918.

L'ancienne monarchie - Le Consulat à vie et l'Empire

Sous les régimes autocratiques de notre histoire, tels la monarchie absolue, le Consulat à vie et le premier Empire, c'est-à-dire à un moment où le régime parlementaire n'existe pas et où le chef effectif du pouvoir n'est pas tenu de rendre compte de ses actes à qui que ce soit, la direction du Gouvernement et la coordination entre les différents services administra-

tifs sont assurées par le Roi, le Premier Consul ou l'Empereur de qui émanent les ordres.

A cette époque la responsabilité collective des secrétaires d'État ou ministres n'existe pas, chaque administrateur n'ayant à justifier à son supérieur : le prince, que de ses propres actes. La politique générale du Gouvernement est-elle néfaste au pays ? Le Souverain ne peut s'en prendre qu'à lui-même, car seul, en droit, il a qualité pour engager la nation tout entière. Et, si parfois la colère du chef de l'État retombe sur l'un de ses ministres, serait-il même le plus important, elle ne rejaillit jamais sur l'ensemble des autres.

Origine du premier Conseil de Cabinet

Jusqu'alors, en effet, il n'y a pas eu de Conseil de Cabinet. Ceux-ci n'apparaissent qu'à la Restauration. *L'ordonnance royale du 19 avril 1817* (1)

(1) Louis par la grâce de Dieu, Roi de France et de Navarre. A tous ceux qui ces présentes verront salut.

Sur le compte-rendu qui nous a été fait des travaux de notre conseil d'État dans la préparation des lois, ordonnances et règlements dont il a eu à s'occuper conformément aux dispositions de notre ordonnance du 23 août 1815.

Considérant que : 1° Sur les questions du Gouvernement de législation ou d'administration d'une haute importance, il serait aussi utile que convenable de réunir dans les Conseils particuliers, dits Conseils de Cabinet, ceux des membres de notre Conseil privé ou de notre Conseil d'État qu'il nous plairait d'y appeler.

2°

3°

4°

A ces causes nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

TITRE 1^{er}. — Des Conseils de Cabinet :

Article premier. — Les Conseils de Cabinet sont appelés à discuter sur

crée des Conseils qui, sous la Présidence du Roi ou du Président du Conseil des ministres, sont chargés de discuter les différentes questions de gouvernement, de législation et d'administration déferées à leur examen par l'autorité royale. C'est, en somme, l'application de l'idée du gouvernement du Roi « à grand Conseil » mais avec cette différence toutefois que les ministres se considèrent déjà comme membres d'un même groupe, n'affichant sur une même question qu'une seule opinion. Témoin le ministère Dessoie qui, en 1819, démissionne parce que des divergences de vues se sont produites entre les membres du Cabinet au sujet de la modification de la loi électorale. La responsabilité collective des ministres était née.

Décret du 24 juin 1848

Il ne manque plus au Gouvernement, pour arriver à sa cohésion actuelle, qu'à accorder au Premier ministre la prérogative dont il jouit encore aujourd'hui, de choisir lui-même ses collaborateurs.

toutes les questions de Gouvernement, les matières de haute administration ou de législation qui leur sont renvoyées par nous.

Article 2. — Les Conseils de Cabinet sont présidés par nous ou le Président du Conseil des ministres.

Article 3. — Ils sont composés : 1° de tous les ministres secrétaires d'Etat, 2° de 4 ministres d'Etat au plus et de 2 Conseillers d'Etat désignés par nous pour chaque Conseil.

Article 4. — Il n'est tenu aucun registre ni notes de délibérations des Conseils de Cabinet. Seulement, toutes les fois qu'un de ces Conseils sera réuni, l'avis pris à la majorité des voix sera rédigé et certifié par l'un des ministres responsables y assistant.

Cette réforme résultera du décret du 24 juin 1848 (1) déléguant au général Cavaignac tous les pouvoirs exécutifs. Auparavant, les membres du Cabinet étaient choisis soit par le chef de l'État, soit par une commission exécutive.

Désormais, au contraire, exception faite du deuxième Empire où tous les ministres dépendent du chef de l'État, c'est au Président du Conseil seul qu'il appartiendra de désigner ses collègues. Sans doute, la Constitution de 1875 ne mentionne nulle part cette prérogative du Premier ministre. Mais l'évolution de régime parlementaire et la tradition sont aujourd'hui telles qu'il ne viendrait à l'idée d'aucun Président de la République de contraindre un Président du Conseil à faire entrer contre son gré un de ses protégés au sein du Cabinet.

Il semble, et ceci est en effet très logique, qu'on ait voulu laisser au chef responsable du Gouverne-

(1) Arrêté du 28 Juin 1848. — (*Moniteur Universel*, 29 juin 1848 page 1515).

Le Président du Conseil chargé du pouvoir exécutif arrête :

Le citoyen Bethemont est nommé ministre de la Justice.

Le citoyen Bastide, ministre des Affaires étrangères.

Fait au Palais de l'Assemblée Nationale, le 28 juin 1848.

signé : E. CAVAIGNAC.

Cet arrêté fut pris en exécution du décret rendu le 24 juin 1848 par l'Assemblée Nationale.

Décret du 24 juin 1848. — (*Moniteur Universel*, 26 juin 1848, p. 1495 Assemblée Nationale).

L'Assemblée générale a adopté le décret dont la teneur suit :

Article premier. — L'Assemblée Nationale se déclare en permanence.

Art. 2. — Paris est mis en état de siège.

Art. 3. — Tous les pouvoirs exécutifs sont délégués au général Cavaignac. Délibéré en séance publique à Paris le 24 juin 1848. Sénard, Peuplin, Léon Robert, Emile Péan, Edmond Lafayette, Landrin, Bérard.

Président et Secrétaires.

ment la facilité, pour exécuter sa mission, de s'entourer de collaborateurs de son choix. N'est-ce pas d'ailleurs ce qui se produit dans la vie économique et quelqu'un songerait-il, par exemple, à imposer au directeur d'une entreprise un personnel qui ne le satisferait pas ? Non, ce serait aussi absurde que d'obliger un explorateur à embaucher un équipage qui ne lui inspirerait pas une confiance absolue.

Fonction de direction incombant au Président du Conseil vis-à-vis des autres ministres.

Pour qu'un organisme collectif subsiste, il faut, et c'est là la première condition, que tous les agents d'exécution qui en font partie puissent compter les uns sur les autres. Il faut en second lieu qu'il aient un chef, que ce dernier les dirige dans leur activité individuelle et collective et qu'il contrôle leurs actes.

S'il importe donc que les membres du Cabinet soient sûrs les uns des autres, condition qui se trouve réalisée puisque, en principe, ils appartiennent au même parti politique, il convient également que leurs énergies soient coordonnées et en quelque sorte galvanisées par l'ascendant de leur chef : le Président du Conseil. Mais ceci implique évidemment que le Premier ministre attache à son rôle de direction toute son importance, qu'il ne se laisse pas déborder par la gestion d'un portefeuille particulier : en un mot, qu'il réserve à la seule Présidence du Conseil toute son activité.

La pratique se perpétue malheureusement de laisser le chef du Gouvernement gérer un portefeuille. — Inconvénients de ce système, exemple pratique.

Nous avons vu précédemment qu'en fait le chef effectif du Pouvoir a toujours tenu, à une exception près (1), à assurer la direction d'un département ministériel. Peu importe que les résultats de ce cumul soient souvent néfastes, quelquefois même désastreux pour le pays. Il y a là une tradition dont aucun Président du Conseil, à part M. René Viviani, en 1914, n'a voulu jusqu'alors se départir. La réforme cependant semble à première vue s'imposer. Elle aurait pour résultat de faire disparaître ces contradictions qu'on relève parfois dans l'action des différents ministres et d'éviter que ne se reproduisent des faits semblables à ceux qui marquèrent le ministère Combes. Nous étions alors en 1902. M. Combes, Président du Conseil, avait pris la direction du ministère de l'Intérieur. En fait, il se consacrait uniquement à la politique intérieure, singulièrement active à l'époque, et se désintéressait complètement de la politique étrangère. Or, le ministre des Affaires étrangères, M. Delcassé, poursuivait depuis plusieurs années une politique personnelle, bonne en soi, mais qui ne pouvait s'appuyer sur une suffisante encaisse de politique intérieure, de politique militaire et de politique navale. Il s'agissait en gros de nouer autour de la France un solide réseau d'al-

(1) M. René VIVIANI en 1914.

liances et par là d'isoler l'Allemagne. Le réveil fut dur : M. Rouvier, qui en 1905 succéda à M. Combes, dut sacrifier M. Delcassé aux rancunes de l'Allemagne.

La nécessité d'une réforme administrative se faisait donc sentir bien avant la guerre. Comment se fait-il alors qu'on n'ait pas, antérieurement à 1914, adjoint au Président du Conseil des services particuliers, puisque tous ses collègues du Gouvernement et lui-même, en sa qualité de ministre, étaient déjà pourvus d'agents spéciaux ? Doit-on attribuer cette anomalie à l'idée trop étroite qu'on avait alors du rôle du Président du Conseil ? Ne convient-il pas plutôt d'imputer aux difficultés de l'heure ce besoin d'unité gouvernementale ressentie par tous dès 1914.

Conception qu'on se faisait avant guerre du rôle de Président de Conseil. — Sa façon empirique d'agir

Avant guerre, on admettait que les fonctions du Président du Conseil étaient essentiellement d'ordre politique et gouvernemental. « Le Conseil des ministres, écrivait alors M. Duguit (1), est le rouage essentiel de la machine gouvernementale. La condition indispensable pour que l'unité puisse être maintenue dans cet organe collectif qu'est le ministère, c'est qu'il ait un chef, ce chef porte le titre de Président du Conseil. »

(1) DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, déjà cité.

Effectivement, il est logique de croire qu'au sein des conseils les ministres devaient considérer le Président comme leur supérieur de fait. Il ne pouvait d'ailleurs pas en être autrement. Le Premier ministre, chacun le sait, est imposé au Président de la République par la majorité parlementaire, tandis que les autres membres du cabinet doivent leur poste au Président du Conseil qui les désigne. Il est donc tout à fait normal qu'en cas de divergence d'opinions l'avis du Premier ministre l'ait emporté. Mais est-ce suffisant pour conclure à la présence réelle d'un chef au sein du Conseil des ministres? Nous ne le pensons pas.

Imaginons en effet, pour reprendre ici notre comparaison avec la vie économique, que dans une entreprise privée le directeur groupe autour de lui ses subordonnés en vue de résoudre une question importante. Nécessairement, les chefs de service seront enclins à voter dans un sens favorable à la partie de l'entreprise confiée à leurs soins. Chacun d'eux tablera pour prendre sa décision sur les renseignements qu'il possède personnellement. Le Directeur au contraire, grâce à la documentation générale dont il se sera préalablement entouré, aura pour préoccupation le bien de l'ensemble. Et ce souci pourra même le faire opter pour une détermination nuisible à certains services, s'il est assuré que par ailleurs la mesure adoptée doit avoir le plus heureux effet sur l'avenir de l'entreprise tout entière. Une telle attitude du chef

ne se conçoit qu'autant que les connaissances de ce dernier, au lieu de se limiter comme celles de ses subordonnés à une certaine fraction de l'exploitation, l'englobent tout entière. Elle exige même que le directeur n'ignore rien des rapports réciproques des différents services de l'entreprise. Aussi est-il courant, dans une Société commerciale de quelque importance, de prévoir, à côté du Président du Conseil d'administration, un secrétaire permanent chargé de grouper tous les renseignements qu'il tient des divers bureaux.

Auprès du Président du Conseil des ministres, au contraire, nous ne trouvions avant guerre aucun organe spécial chargé de le documenter, même d'une façon vague, sur l'état respectif des départements ministériels. Le chef du Gouvernement avait bien un cabinet particulier attaché au ministère dont il était titulaire, mais les fonctionnaires dépendant de ce cabinet, s'ils étaient outillés pour renseigner leur chef direct : le ministre, sur toutes les questions intéressant son département, étaient dépourvus de tout moyen d'investigation quand il s'agissait de documenter le Président du Conseil. Comment espérer dès lors que ce dernier, au cours des délibérations du Conseil, ait pu intervenir à un autre titre que chacun de ses collaborateurs, puisque ses connaissances n'étaient pas plus vastes que les leurs. Tout au plus pouvait-il faire prévaloir son idée, parce qu'en même temps que chef du Gouvernement, il était leader de la majorité parlementaire et

comme tel plus apte qu'aucun autre de ses collègues à connaître ou tout au moins à pressentir l'opinion de cette majorité.

L'absence de tout service spécial de documentation mettait donc le Président du Conseil dans l'incapacité de remplir effectivement son rôle de direction, même au sein du Conseil des ministres.

Mais qu'advenait-il quand le Conseil ne se réunissait pas ? Un ministre, par exemple, pouvait être mis dans l'embarras par une question intéressant son seul département. Était-il assuré de trouver auprès du chef du Gouvernement l'avis autorisé que tout subordonné aime à recueillir de son chef ? Il ne le semble pas. Le Président du Conseil, en effet, en dehors des Conseils, n'était que le titulaire d'un département ministériel important. Son rôle de direction gouvernementale disparaissait pour faire place uniquement à la gestion d'un portefeuille particulier. C'est assez dire que le Premier ministre ne s'inquiétait nullement de ce que ses collègues pouvaient faire dans leurs propres services et par suite ignorait bien souvent tous les éléments du problème qui lui était soumis par l'un d'eux.

Une question pouvait surgir qui, sans être de politique générale, concernait plusieurs ministères à la fois. Il eût été logique dans cette hypothèse, puisqu'une coordination et une direction s'imposaient, que le Président du Conseil fit œuvre de chef, en groupant autour de lui ses collègues intéressés, pour délibérer avec eux avant de prendre

une décision. Au lieu de cela chaque membre du Gouvernement avait la faculté d'agir suivant son inspiration personnelle et sans tenir compte des justes revendications de ses collaborateurs.

Supposons même pour un instant que tous les ministres intéressés aient été d'accord pour se réunir et discuter ensemble. Il était fort possible que le Président du Conseil n'assistât pas à la délibération, si le problème envisagé ne concernait pas son propre département. Mais alors en cas de partage des voix à quel avis se rangeait la majorité ? Sans doute à celui du ministre le plus influent, sans qu'on pût être assuré qu'il fût toujours conforme à l'opinion du chef du Gouvernement.

Nous arrivons ainsi à cette conclusion, qu'en dehors du Conseil, les ministres n'avaient aucun organe de liaison et manquaient totalement d'unité de direction (1).

Aucun contrôle de l'exécution des décisions prises

Au point de vue de l'exécution, l'inorganisation de la Présidence était aussi flagrante. Une décision était-elle prise au Conseil, seul le ministre intéressé pouvait en surveiller l'exécution. Le Président n'avait aucun contrôle à exercer.

(1) Chez nous, la Présidence du Conseil ne semble pas un rouage qui fonctionne, et nous n'avons pas de Premier ministre qui se charge d'assurer le concert entre les divers services, de façon que tous tendent à un même but et concourent à l'exécution d'une volonté commune. Opinion de M. Henri BRISSON. Cf. Paul HERVIEU. *Les Ministres*, éd. 1893, p. 163.

*Conclusions sur le rôle du Président du Conseil
avant guerre*

En somme avant 1914, le rôle du Premier ministre se réduisait à diriger la politique générale du Gouvernement et le chef du pouvoir tablait uniquement pour remplir sa mission sur les renseignements fournis par les services de son ministère particulier et sur son expérience personnelle des affaires. Conçue de cette façon, la lourde tâche du chef du Gouvernement ne demandait pas de travail particulier, et c'est ce qui explique, du moins aux yeux de M. Paul Dubois (1), qu'aucun crédit ne lui ait été spécialement affecté. Actuellement encore, ajoute cet auteur, la Présidence du Conseil n'a ni agent, ni locaux, ni personnel; il est donc naturel que les hommes politiques appelés à former le cabinet aient tenu à conserver l'un des plus importants portefeuilles : guerre ou finances, affaires étrangères ou intérieur; quitte à assumer ainsi la charge de deux fonctions dont chacune semble susceptible d'absorber entièrement son titulaire.

Peut-être serait-il aussi juste de soutenir que c'est à la tendance des Premiers ministres à se considérer avant tout comme des ministres et non pas comme des chefs de Gouvernement qu'il faut imputer l'absence d'un organe spécial près la Présidence du Conseil. Et pour notre part, nous ne sommes

(1) Cf. *Infra*, Paul Dubois, page 63.

pas loin de croire que si le Premier ministre s'était avant tout attaché à jouer son rôle de chef du pouvoir exécutif, des services permanents seraient peut-être à l'heure actuelle attachés à sa personne. Mais abandonnons le terrain des hypothèses et revenons aux réalités.

Influence de la guerre sur l'organisation de la Présidence du Conseil.

Au début de la guerre, la situation changea. La complexité des problèmes à résoudre et leur ampleur même devaient amener une collaboration plus étroite entre les membres du Gouvernement. Il ne s'agissait plus alors de laisser subsister entre les ministères ces cloisons étanches qui les faisaient s'ignorer les uns les autres et agir le plus souvent sans aucun plan. Les tragiques nécessités de l'heure faisaient à tous un devoir de tendre leurs énergies vers un but commun : la victoire.

Sans doute on avait bien sous la main un organe de coordination tout trouvé : le Conseil des ministres. On ne pouvait cependant lui demander de tout trancher. C'eût été l'obliger à siéger en permanence et enlever par là-même aux membres du Gouvernement toute initiative et tout moyen de diriger leurs départements. D'un autre côté, la guerre faisait naître en dehors des questions de politique générale, dont la solution incombait normalement au Conseil, une foule d'autres problèmes intéressant plusieurs

ministères à la fois. Il s'agissait donc de trouver au plus tôt un nouveau service de liaison. C'est alors qu'on imagina d'adjoindre au Président du Conseil, soit un secrétaire, soit un sous-secrétaire avec mission d'assurer les relations entre les divers ministères pour tout ce qui concernait la guerre (1).

Nous allons voir dans le chapitre prochain quelle fut la réforme, quels en furent les résultats, et quelle leçon il y a lieu d'en tirer.

(1) Exemple : *Décret du 13 septembre 1917* créant un secrétariat général de la Présidence du Conseil.

Article premier. — Il est institué à la Présidence du Conseil en vue de coordonner l'action gouvernementale, un secrétariat général chargé...

Décret des 21-22 novembre 1917 (Ministère Clémenceau). Le Président de la République Française sur le rapport..... décrète :

Article premier. — M. JEANNENEV, sous-secrétaire d'Etat à la guerre, est attaché à la Présidence du Conseil, en vue d'assurer sur toutes questions dont la solution exige un accord ministériel ou interrallié, la coordination des mesures qu'exige la conduite de la guerre.

CHAPITRE II

LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL EN FRANCE DEPUIS 1914

I. — Le Ministère Briand

Au début de la guerre, alors qu'en France M. A. Briand était au pouvoir, Lloyd George et Lord Curzon constituaient en Angleterre un ministère d'Union Nationale.

Le Premier ministre britannique groupait autour de lui, en un comité de direction ou War Cabinet, des directeurs chargés de le seconder et, comme lui, dépourvus d'attributions ministérielles spéciales. Indépendamment de ce War Cabinet et sous ses ordres, était créé un bureau des Affaires générales composé non de spécialistes, mais d'hommes à la culture étendue : professeurs, journalistes... Ce deuxième organe répondait à cette idée que les différents services techniques, où les affaires sont nécessairement préparées dans un esprit spécial et particulariste, ne fourniraient jamais à la direction des éléments complets de décision ou même de connais-

sance et que pour ce travail la direction devait disposer d'instruments particuliers toujours sous sa main et ne dépendant que d'elle.

Et c'est ainsi que sur les indications fournies par le bureau des affaires générales et après entente avec les membres du War Cabinet, le Premier ministre anglais prenait seul ses décisions pour les transmettre à ses ministres chargés de les exécuter. Le système, en somme, ressemblait d'une façon étrange à celui de nos grandes compagnies de chemins de fer. Comme lui, il ménageait à côté du Directeur Général (Président du Conseil) des adjoints (Directeurs), des services centraux (Bureau des Affaires générales) et enfin des chefs de service (ou ministres) dont le rôle consistait uniquement à mettre à exécution les ordres donnés par la Direction. Le grand mérite de l'organisation imaginée par Lloyd George était d'assurer l'unité gouvernementale en un moment où la présence d'un chef était indispensable. Aussi son succès fut-il immédiat tant en Angleterre qu'en France où chacun n'aspirait plus qu'à imiter le système anglais. Malheureusement, nous fîmes tout l'inverse.

Lloyd George, nous l'avons vu, avait exclu du Comité de direction tout titulaire de portefeuille. Briand, au contraire, -constitue tout d'abord un comité de guerre, puis plus tard, un comité économique, devant grouper chacun des ministres spécialement intéressés soit à la guerre, soit aux questions économiques. Cette double innovation, loin

d'assurer l'unité gouvernementale, devait, par la création de nouvelles cloisons étanches, accentuer encore l'anarchie d'avant guerre et rendre plus difficile la collaboration entre ministres. Désormais il devenait presque impossible de savoir par quels services une question devait être plus particulièrement traitée. S'agissait-il notamment d'apprécier si nos moyens de transport maritime suffisaient à la fois à l'importation des céréales et des aciers et de décider, le cas échéant, laquelle devait être momentanément sacrifiée à l'autre ? Il eût semblé normal qu'une telle appréciation fût faite par un homme auquel un service de documentation spéciale aurait fourni des indications approfondies sur l'ensemble du problème et aurait permis de discerner si, en raison des circonstances, le point de vue économique devait, par exemple, l'emporter sur les considérations de guerre.

En fait, tout dépendait de la décision du Conseil des ministres. Or, dans ces délibérations ministérielles chaque membre du Gouvernement et le Président du Conseil lui-même, renseignés par les services de leur propre ministère, jugeaient la question du seul point de vue de leur département. Résultat : une question intéressant à la fois les hostilités et l'économie du pays était inconsidérément confiée au Comité de guerre ou au Comité économique.

Dans les deux cas, le problème n'était pas traité avec toute l'ampleur voulue. Était-il envisagé sous le seul angle économique, on se désintéressait complè-

tement des rapports étroits qu'il pouvait avoir avec les hostilités. Le considérait-on comme un problème de guerre et l'on ne s'inquiétait nullement de rechercher ses répercussions éventuelles sur le marché.

Le système mis en application en France présentait en somme de graves lacunes que les Anglais s'étaient ingéniés et avaient réussi à éviter. Avec l'organisation gouvernementale britannique en effet, tout problème, quel qu'il fût, après avoir été étudié par les services de documentation, était nécessairement résolu par le Premier ministre. On était donc assuré (même dans l'hypothèse d'une question aussi complexe que celle de l'importation des céréales et des aciers envisagée plus haut), que la décision serait prise par le chef du Gouvernement, seul capable, en raison des renseignements dont il était entouré, de connaître tous les éléments du problème. L'unité de direction était respectée.

Chez nous au contraire, loin d'avoir accentué le mouvement politique vers l'unité, la guerre n'avait fait jusqu'alors que multiplier les causes de discussion et de lenteur en faisant surgir à côté des nombreux organes administratifs existant de nouveaux services complètement indépendants les uns des autres.

II. — Le ministère Ribot

Il faut attendre l'arrivée de M. Ribot à la Présidence du Conseil en 1917 pour voir apparaître vrai-

ment un organe de documentation, spécialement attaché au chef du Gouvernement.

Peu de temps après la constitution de son ministère : exactement le 20 mars 1917, M. Ribot créa un secrétariat administratif chargé de lui fournir toute la documentation nécessaire sur les grandes questions posées par la guerre, telles le ravitaillement, le combustible, la main-d'œuvre, etc... A cet effet, chaque semaine les chefs du secrétariat, deux professeurs de droit : MM. Germain Martin et Paul Dubois groupaient les représentants de tous les ministères pour demander des renseignements, les condenser et les systématiser.

La documentation de la Présidence du Conseil avait donc fait un grand pas. Il n'en était malheureusement pas de même du contrôle des décisions prises en Conseil des ministres. M. Ribot, en effet, quoique partisan de ce contrôle, estimait qu'on devait en confier le soin non pas à un secrétariat politique, c'est-à-dire éphémère, mais à un organe permanent.

Quant à l'enregistrement des résolutions gouvernementales, le nouveau Président du Conseil en était un adversaire résolu. « Il serait utile, disait M. Ribot (1), de doter la Présidence du Conseil d'un service administratif permanent qui lui permette de suivre les affaires et l'exécution des déci-

(1) Observations consignées par M. Ribot lui-même sur une lettre du Président de la Commission du Budget, relative au projet MARIN.

sions du Conseil. Mais il y a des réserves à faire sur la rédaction des procès-verbaux des séances des Conseils des ministres. La tradition est contraire partout et se justifie par les raisons les plus sérieuses. »

Quoiqu'il en soit, l'innovation de M. Ribot constituait déjà un progrès sensible sur l'organisation antérieure. Elle donnait au Président du Conseil une documentation générale qui lui permettait d'envisager les problèmes dans toute leur envergure et non pas du seul point de vue du département ministériel dont il était titulaire.

Les résultats du secrétariat administratif ne se firent d'ailleurs pas attendre et bientôt son utilité parut tellement évidente que le 25 mai 1917, M. Louis Marin soumit à la Chambre une proposition de loi tendant à le rendre permanent (1). L'honorable député envisageait de donner au nouveau service une certaine indépendance en lui octroyant un crédit annuel de 25.000 francs. L'idée quoique encore

(1) Proposition de la loi de M. Louis MARIN, du 25 mai 1917.

Article premier. — Il est créé près de la Présidence du Conseil, un service administratif permanent faisant partie de son Cabinet.

Art. 2. — A dater du 1^{er} octobre 1917, un crédit annuel de 25.000 francs est inscrit à cet effet à un chapitre spécial du budget du ministère des Finances prenant rang après ceux où figure la dotation des pouvoirs publics.

Art. 3. — La gestion administrative et financière de ce crédit incombe au département ministériel auquel est rattachée la Présidence du Conseil.

Art. 4. — Un règlement d'administration publique déterminera la composition et les attributions de ce service (n° 3330, *Journal Officiel*, Déc. Parl. Ch. Dép., II, 1917, p. 926).

incomplètement mûrie était déjà en progrès sur la conception de M. Ribot et l'on aurait compris qu'une loi vint consacrer définitivement l'existence du secrétariat administratif. Malheureusement, comme il arrive trop souvent avec notre régime parlementaire, cette première proposition Marin après avoir été renvoyée à l'examen de la commission du budget, sommeilla pendant plusieurs mois dans quelque dossier pour disparaître lors de la démission du ministère Ribot. Quelque temps d'ailleurs avant la chute du cabinet, en août 1917, l'heureuse réforme opérée dans ses services par le Président du Conseil, avait été contrariée par la superposition au secrétariat administratif d'un sous-secrétaire à la Présidence et par l'adjonction de services de gestion.

En définitive, aux derniers jours du cabinet Ribot, non seulement le chef du Gouvernement n'était pas secondé dans sa lourde et délicate tâche, mais encore il était surchargé de nouvelles fonctions. Au lieu de décongestionner les services de la Présidence, on les avait encore davantage embouteillés.

Il en fut ainsi jusqu'au 12 septembre 1917, date de la formation du ministère Painlevé.

III. — Le ministère Painlevé

Dès son arrivée au pouvoir, le nouveau Président du Conseil voulut s'adjoindre, en dehors des services de documentation créés par son prédécesseur, des organes de collaboration avec le Parlement et la

haute administration. Le 13 septembre 1917, il signa un décret créant un secrétariat général à la Présidence du Conseil avec mission, dit l'article premier, de coordonner l'action gouvernementale en centralisant les renseignements, documents, études et travaux qui sont demandés dans ce but par le Président du Conseil aux divers départements ministériels.

Le secrétaire général, ajoute l'article 2, a la délégation de la signature du Président du Conseil pour la correspondance avec les divers départements ministériels et en particulier pour les demandes de renseignements et de documents (1).

Le rôle de cet organe était donc plus étendu que celui du secrétariat administratif de M. Ribot, puisqu'indépendamment de la documentation qu'il puisait dans les différents ministères, le secrétariat général de la Présidence du Conseil était chargé d'assurer la liaison entre les divers départements. Pour répondre à ce double but, M. Painlevé décida, dans un arrêté du 24 octobre 1917 que le secrétariat comprendrait deux sections, l'une de documentation, l'autre de collaboration avec le Parlement et la haute administration chargée de suivre les travaux parlementaires et les questions administra-

(1) Décret du 13 septembre 1917 :

Art. 3. — La composition et le fonctionnement du Secrétariat général sont fixés par arrêté du Président du Conseil

Art. 4. — Le Président du Conseil, Ministre de la Guerre, est chargé du présent décret.

tives ou juridiques. Des conférences journalières furent même prévues au cours desquelles le représentant du Président du Conseil devait jouer le rôle d'arbitre entre les représentants des différents ministères. Malheureusement, aux yeux de M. Painlevé (1), le secrétariat général devait être une création momentanée, une création de guerre et c'est la raison pour laquelle aucune loi ne vint consacrer définitivement son existence.

Cette lacune, nous allons le voir, devait faciliter ultérieurement les nombreuses modifications dont le secrétariat allait être l'objet.

Elle devait même, à un moment donné, permettre sa disparition.

IV. — Le ministre Clémenceau

Avec M. Clémenceau, le secrétariat général, institué par M. Painlevé, prit le nom de sous-secrétariat d'État à la Présidence du Conseil.

Les attributions du nouvel organe s'accrurent dans des proportions extraordinaires (2). Indépendam-

(1) Le Secrétariat général fut institué par simple décret (voir *supra* page 119) et M. PAINLEVÉ répondit à une demande du ministre des Finances, qu'il ne s'agissait que d'une création momentanée, une création de guerre qui utiliserait les seuls crédits du ministère dont il était titulaire. (*Revue politique et parlementaire* d'octobre 1925).

(2) *Décret des 21-22 novembre 1917*. Le Président de la République Française, sur le rapport du Président du Conseil, ministre de la Guerre, vu le décret du 16 novembre 1917 nommant un sous-secrétaire d'État à la guerre. Décrète :

Article premier. — M. JEANNENEY, sous-secrétaire d'État à la guerre, est attaché à la Présidence du Conseil en vue d'assurer sur toutes

ment de la coordination entre les ministres dans toutes les mesures qu'exigeait la conduite de la guerre, M. Jeanneney, sous-secrétaire, fut chargé de diriger le secrétariat du comité de guerre, l'office

questions dont la solution exige un accord interministériel ou interallié, la coordination des mesures qu'exige la conduite de la guerre.

Art. 2. — Il centralise toutes les affaires d'ordre administratif relatives à la satisfaction des besoins des armées qui doivent être soumises au Ministre.

Art. 3. — Il assiste au Conseil des ministres avec voix consultative.

Art. 4. — Le Président du Conseil, ministre de la Guerre, délègue sa signature au sous-secrétaire d'Etat attaché à la Présidence du Conseil, dans les limites qui seront déterminées par arrêté.

Autre décret du 21 novembre 1917 supprimant le poste de Secrétaire général à la Présidence du Conseil.

Le Président de la République Française, décrète :

Article premier. — Le Secrétaire général à la Présidence du Conseil, institué par décret du 14 septembre 1917, est placé sous l'autorité immédiate du sous-secrétaire d'Etat attaché à la Présidence du Conseil.

Art. 2. — L'emploi de secrétaire général est supprimé.

Décret du 23 novembre 1917. Le Président de la République Française, vu le décret du 21 novembre 1917 fixant les attributions du sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil.

Vu l'article 5 du décret du 21 novembre 1917 fixant les attributions du sous-secrétaire d'Etat à la guerre.

Vu le décret du 22 novembre 1917 portant rattachement du sous-secrétaire général de la Présidence du Conseil au sous-secrétaire d'Etat attaché à la Présidence du Conseil et supprimant l'emploi de secrétaire général.

Décrète :

Article premier. — M. le contrôleur de 1^{re} classe de l'administration de l'armée de Laval est désigné pour assurer la direction générale des services relevant de l'autorité directe du sous-secrétaire d'Etat attaché à la Présidence du Conseil.

Art. 2. — Il a la délégation du sous-secrétaire d'Etat pour la signature de toutes les affaires courantes, dont l'importance ne justifie pas la signature personnelle du sous-secrétaire d'Etat.

Art. 3. — Un arrêté déterminera l'organisation des divers services placés sous l'autorité immédiate du sous-secrétaire d'Etat.

Art. 4. — Fait à Paris le 24 novembre 1917, le Président de la République, le Président du Conseil Ministre de la Guerre, G. CLÉMENCEAU.

Décret du 21 novembre 1917 instituant un comité de guerre. Le Président de la République décrète :

du contrôle général de l'armée, le service général d'Alsace-Lorraine, la direction générale des services, sans compter différents commissariats. En fait, l'importance de sa tâche fut telle que le sous-secrétaire

Article premier. — Il est institué sous la Présidence du Président de la République, un Comité de guerre composé :

Du Président du Conseil, ministre de la Guerre ;
Du ministre des Affaires Etrangères ;

— de la Marine ;
— des Finances ;
— de l'Armement ;
— du Blocus.

Art. 2. — Les chefs d'Etat-Major général de la guerre et de la marine, siègent au Comité de guerre avec voix consultative.

Art. 3. — Le sous-secrétaire d'Etat de la guerre, attaché à la Présidence du Conseil remplit les fonctions de secrétaire général.

Art. 4.....

Art. 5.....

Fait à Paris, le 21 novembre 1917. POINCARÉ, G. CLÉMENTEAU.

Décret du 21 novembre 1917 fixant les attributions du Comité de guerre. Le Président de la République. Vu le décret du 21 novembre 1917 portant constitution du Comité de guerre, décrète :

Article premier. — Le Comité de guerre est chargé de la direction politique de la guerre.

Art. 2. — Il se réunit au moins une fois par semaine, les chefs d'Etat-Major général de l'armée et de la marine sont chargés des fonctions de rapporteurs.

Art. 3. — Il peut convoquer et entendre toute personne qu'il juge utile.

Art. 4. — Le service chargé des convocations et des archives, relève de l'autorité du sous-secrétaire d'Etat de la guerre attaché à la Présidence du Conseil secrétaire général du Comité de guerre.

Fait à Paris, le 21 novembre 1917. POINCARÉ, G. CLÉMENTEAU.

Arrêté du 23 novembre 1917 rattachant le service des missions au sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil.

Le Président du Conseil :

Vu l'arrêté du 4 mai 1917 créant un service de missions à l'Etranger.

Vu le décret du 13 septembre 1917 portant attributions au sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, arrête :

Article premier. — Le service des missions à l'étranger créé à la Présidence du Conseil, par arrêté du 4 mai 1917, est placé sous l'autorité du sous-secrétaire d'Etat à la Présidence.

Art. 2.....

Art. 3.....

Fait à Paris, le 23 novembre 1917, signé : CLÉMENTEAU.

ne put assurer la coordination entre ministres si chère à M. Louis Marin. Le sous-secrétariat d'État de la Présidence du Conseil fut, avant tout, un organe de gestion évoquant un nombre considérable d'affaires rattachées précédemment à divers ministères. Cette évolution correspondait d'ailleurs à l'état d'esprit de M. Clémenceau dont les conceptions sur le rôle du Premier ministre différaient entièrement de celles du député de Nancy. A ses yeux, il ne pouvait s'agir ni d'enregistrement des décisions gouvernementales, ni même de discussion au Conseil des problèmes de politique générale. La question de la Présidence du Conseil marquait un temps d'arrêt.

V. — Les ministères Millerand, Leygues et Briand

Sous les ministères Millerand, Leygues et Briand, le sous-secrétariat reprit le rôle de documentation qu'il jouait avant le Cabinet Clémenceau. Organisé en centre d'études, il comprit des spécialistes des questions économiques, financières, militaires, maritimes, coloniales, administratives, de transports et de travaux publics. Suivant leur compétence particulière, ces agents se partageaient les affaires interministérielles dans lesquelles le Président du Conseil devait intervenir, ainsi que celles d'ordre plus général que le sous-secrétariat était chargé de traiter directement.

C'est à ce moment que M. Louis Marin, reprit sa proposition de loi de 1917 et en déposa une nouvelle sur le bureau de la Chambre, le 31 décembre 1919. L'auteur estimait qu'il y avait urgence à prendre une décision pour éviter les modifications constantes dont le secrétariat était l'objet. Les rapporteurs de la Chambre, MM. Bokanowski et Cornudet(1), semblaient d'ailleurs partager cette opinion.

Le premier des deux, rapporteur de la Commission des Finances, considérait même qu'aucune hésitation n'était permise si l'on comparait aux dépenses minimales (120.000 francs) que sa création entraînerait, les avantages qu'on tirerait du secréta-

(1) *Journal Officiel*, Doc. Parl. de la Chambre, n° iv 1921 p. 49. Proposition de loi de la commission de l'administration générale de la Chambre des Députés, tendant à créer un secrétariat général administratif permanent à la Présidence du Conseil représentée par M. CORNUDET, le 18 octobre 1921 (*Journal Officiel*, Chambre des Députés, Doc. Parl. n° 10, p. 21).

Article premier. — Il est créé auprès de la Présidence du Conseil un service administratif permanent distinct du cabinet, le service prend le titre de « secrétariat général de la Présidence du Conseil ».

Art. 2. — Sous l'autorité du Président du Conseil, le secrétaire général assure la préparation des questions soumises au Conseil des ministres et aux Conseils de cabinet, il enregistre les décisions gouvernementales et veille sur leur exécution, il est chargé de conserver les archives de la Présidence du Conseil.

Art. 3. — Les crédits nécessaires sont inscrits au budget du ministre des finances à un chapitre spécial prenant rang avec ceux où figurent la dotation des pouvoirs publics. Ce chapitre nouveau sera ainsi libellé (Chap. 54 bis). Dépenses applicables au fonctionnement du secrétariat de la Présidence du Conseil.

Art. 4. — La gestion administrative et financière des crédits incombe au département ministériel auquel est rattachée la Présidence du Conseil.

Art. 5. — Dans le délai de trois mois après la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique déterminera l'organisation et les attributions de ce service, ainsi que le statut des agents qui en font partie.

riat permanent au point de vue de l'unité et de la documentation gouvernementales (1).

La réforme semblait donc prochaine. Malheureusement, la dernière proposition Marin était vouée au même sort que ses devancières. Comme elles, elle fut classée dans quelque dossier où elle attend encore la consécration législative.

VI. — Le ministère Painlevé

En avril 1925 cependant, lors de la formation du deuxième ministère Painlevé, la question des services de la Présidence du Conseil sembla reprendre un nouvel essor. A peine au pouvoir, le chef du Gouvernement imagina de remanier son œuvre de 1917 en lui donnant plus d'ampleur (2).

(1) 4 avril 1922. Chambre sessions ordinaires 1922, n° 4242, *Journal Officiel*, Doc. Parlementaires 1922, page 1994.

(2) Décret du 2 mai 1925 (*Journal Officiel* du 8 mai 1925).

Article premier. — Le sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil est chargé au nom du Président du Conseil d'assurer la liaison et la coordination entre les divers départements ministériels pour toutes les questions qui exigent un accord entre eux et de suivre les affaires qui par leur caractère ou par leur objet intéressent l'action gouvernementale.

Il est chargé en outre de l'administration des affaires ressortissant en propre à la Présidence du Conseil, notamment des affaires concernant l'Alsace-Lorraine.

Art. 2. — Le sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil a, dans la limite de ses attributions, la délégation générale et permanente de la signature du Président du Conseil. Il assiste au Conseil des ministres avec voix consultative.

Arrêté du 23 mai 1925. Le sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, vu le décret du 2 mai 1925 fixant les attributions du sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, arrête :

Sous son premier ministère, nous l'avons vu, Painlevé avait, dans un but de documentation, chargé le secrétaire général de la Présidence du Conseil d'assurer la coordination entre les départements ministériels et le chef du Gouvernement. Et même pour lui faciliter sa tâche, il avait délégué sa signature au secrétaire dans tous les cas où son service de documentation l'obligeait à correspondre avec les autres ministères.

Cette fois, il ne s'agit plus seulement de fournir des renseignements, il faut avant tout servir de trait d'union entre les divers départements dans les questions exigeant un accord entre eux. Il s'agit également de suivre les affaires qui par leur caractère et leur objet intéressent l'action gouvernementale. Au rôle documentaire du sous-secrétariat vient s'ajouter une fonction directrice. Et comme conséquence de cette extension de pouvoirs, le sous-secrétaire a dans les limites de ses attributions la délégation générale et permanente de la signature du Président du Conseil.

L'idée première de M. Painlevé avait fait un grand

Article premier. — Sont chargés de mission au sous-secrétariat d'Etat de la Présidence du Conseil et chargés des attributions suivantes :

Section économique et sociale : MM. SCHESBERVSKY.

— LOYAU.

— JEAN CARRÈRE.

Section des affaires politiques : MM. LÉVY ALPHANDERY.

— GEORGES GAY.

Section administrative et politique : MM. MER.

— RUBES.

Art. 2. — Le présent arrêté sera déposé à la section administrative de la Présidence pour être enregistré et notifié à qui de droit.

signé : GEORGES BONNET.

pas. Mais il importait de voir si, avec les éléments dont on disposait, il serait possible de faire jouer au sous-secrétariat sa nouvelle mission. M. Georges Bonnet à qui revinrent l'honneur et la responsabilité d'organiser ces nouveaux services se rendit compte immédiatement qu'il ne pouvait les confier aux fonctionnaires d'un ministère quelconque, qui n'auraient eu ni les loisirs, ni les connaissances techniques suffisantes pour remplir de telles fonctions. D'autre part, il n'ignorait pas qu'aucun crédit spécial n'avait été voté à son profit. C'est pourquoi il imagina de détacher auprès de la Présidence du Conseil des fonctionnaires tirés des différents ministères (1) et répartis en quatre sections (2) :

(1) *Décret du 29 septembre 1925* paru au *Journal Officiel* du 4 octobre 1925. Le Président de la République Française, sur le rapport du Président du Conseil, ministre de la guerre. Le Conseil des ministres entendu, décrète :

Article premier. — Le Président du Conseil peut, par des arrêtés contresignés par les ministres dont ils relèvent, charger des fonctionnaires civils ou militaires d'établir la liaison entre les départements ministériels et de préparer les questions portées à l'ordre du jour du Conseil des ministres.

Art. 2. — Un arrêté du Président du Conseil déterminera les attributions de ces fonctionnaires dont le nombre ne pourra être supérieur au nombre des ministres et sous-secrétaires d'Etat institués conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 20 juin 1920.

Art. 3.....

Fait à Paris le 29 septembre 1925. G. DOUMERGUE, P. PAINLEVÉ.

(2) *Arrêté du 23 mai 1925*. (Voir *supra*, note pages 125 et 126).

Arrêté du 9 mai 1925, *Journal Officiel* du 10 mai 1925 p. 4422.

Le Président du Conseil, ministre de la guerre, arrête :

Article premier. — Est détaché en mission temporaire comme conseiller technique à la Présidence du Conseil M. Jacques HELBRONNER, maître des requêtes au Conseil d'Etat.

Art. 2. — M. HELBRONNER est plus spécialement chargé d'assurer la liaison entre la Présidence et le ministère des Affaires étrangères.

P. PAINLEVÉ.

Section de la Présidence du Conseil,
Section économique et sociale,
Section administrative et juridique,
Section des services intérieur et financier.

1° *La section de la Présidence du Conseil* précise l'arrêté ministériel du 2 octobre 1925 (1) a pour fonction de préparer les Conseils des ministres, de classer les archives, de rappeler les décisions prises aux ministres intéressés, de coordonner les grandes commissions administratives, de centraliser les questions ne dépendant d'aucun ministère et enfin de relier l'action gouvernementale et le travail parlementaire.

(1) *Arrêté du 2 octobre 1925.* Le Président du Conseil, ministre de la guerre. Vu le décret du 29 septembre 1925, arrête :

Article premier. — Les fonctionnaires chargés par le Président du Conseil des fonctions prévues à l'article 1^{er} du décret du 29 septembre 1925 seront répartis en quatre sections.

La première section sera chargée de préparer et de suivre les questions portées à l'ordre du jour du Conseil des ministres, ainsi que de réunir les documents concernant les débats parlementaires et la politique générale.

La deuxième section sera chargée de l'étude des questions économiques et sociales et de la liaison avec les ministres de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes, des finances, des pensions, du travail, de l'hygiène et de l'assistance et de la prévoyance sociale ainsi qu'avec le secrétariat général du Conseil national économique.

La troisième section sera chargée de l'étude des questions administratives et de la liaison avec les ministres des Affaires étrangères, de la Guerre, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, de l'Intérieur, de la Justice et de la Marine ainsi qu'avec le Conseil d'Etat et le secrétariat permanent du Conseil supérieur de la Défense nationale.

La quatrième section sera chargée du service d'information, du service du courrier et du service intérieur.

Art. 2. — Dans chacune des sections, un arrêté désignera les fonctionnaires chargés de diriger le travail.

Art. 3. — Le présent arrêté sera enregistré et notifié à qui de droit.

Fait à Paris, le 2 octobre 1925, signé : P. PAINLEVÉ.

En vertu de cette nouvelle organisation, chaque membre du Gouvernement doit, avant de saisir le Conseil des ministres d'une question, en aviser la Présidence du Conseil ou, plus exactement, la section dite de la Présidence. Celle-ci fait étudier le problème par la section compétente (section économique et sociale ou administrative et juridique), puis avertit les ministres intéressés de la date à laquelle la discussion aura lieu au conseil en leur adressant un rapport résumant à la fois les caractères et l'état d'avancement de la question. Chaque ministre a donc les moyens et le temps d'étudier personnellement l'affaire avant de prendre part à la délibération au Conseil.

Une fois la décision prise, elle est enregistrée et classée. On peut par conséquent s'y reporter en cas de besoin, que l'on ait des doutes sur sa rédaction ou que l'on soit en désaccord sur son interprétation.

Enfin, et c'est là ce qu'il importe de souligner, la section de la Présidence du Conseil a encore pour mission de coordonner l'action gouvernementale et le travail parlementaire et surtout de s'intéresser à toutes les questions ne dépendant spécialement d'aucun ministère. La Présidence devient en quelque sorte un département des affaires diverses.

2° *La section économique et sociale.* — La section économique et sociale, comme la section administrative et juridique, dont nous parlerons plus loin, est avant tout un organe de documentation. En rapports étroits et constants avec les services écono-

miques tels : la statistique générale de France, l'Office National du Commerce extérieur, la direction des Douanes et le bureau statistique du ministère des Finances, elle a pour rôle de centraliser tous les renseignements qu'elle peut recueillir dans ces différents services, afin de tenir le Président du Conseil au courant de l'orientation économique du pays.

Elle doit également assurer la liaison avec les ministères spécialement intéressés aux questions économiques et sociales, c'est-à-dire ceux du Commerce, de l'Agriculture, des Finances, des Pensions, des Travaux publics et du Travail.

3° Faisant pendant sur le terrain administratif et juridique à la section économique et sociale, la troisième section, *dite section administrative et juridique*, étudie toutes les questions administratives, celles des services publics et des fonctionnaires. Elle s'inquiète, en outre, de la codification et de la coordination des textes législatifs et assure la liaison avec les ministères des Affaires étrangères, de la Justice, Guerre, Marine, Instruction publique, Intérieur et aussi avec le Conseil d'État.

4° Enfin, une *quatrième et dernière section* est prévue qui a pour rôle le service d'information, du courrier, le service intérieur et l'administration des crédits affectés à la Présidence du Conseil.

Avec de tels services, le Président du Conseil va, semble-t-il être en mesure de remplir sa fonction administrative. Imaginons, en effet, pour reprendre à

nouveau l'exemple déjà cité, qu'au cours des hostilités nos moyens de transports maritimes aient été insuffisants et que la question se soit posée de savoir si les importations de céréales devaient être, par exemple, sacrifiées à celles des aciers.

Avec le système institué par MM. Painlevé et G. Bonnet, le problème aurait été porté à la connaissance de la Présidence du Conseil qui l'aurait transmis aux ministres intéressés avec un résumé de l'affaire et l'indication de la date à laquelle le Conseil serait convoqué. Ainsi chaque ministre touché par la communication du Président aurait pu approfondir la question.

Le ministre de la guerre aurait vu que, pour subvenir aux besoins des armées, il lui fallait importer telle quantité d'acier. Les ministres de l'agriculture et du commerce auraient constaté qu'en raison de la superficie des terres cultivées et de l'importance des stocks, il était nécessaire de prévoir l'achat à l'étranger de tant de quintaux de blé.

De son côté, le Président du Conseil, relié avec les différents ministères par la section économique et sociale et la section administrative et juridique, aurait rassemblé par devers lui tous les éléments d'appréciation, si bien qu'au moment de la délibération au Conseil tous les membres du Gouvernement auraient parfaitement connu la question, et auraient pu, sous l'influence éclairée de leur chef, voir lequel des deux points de vue, économique ou militaire, devait momentanément l'emporter. La

décision n'aurait donc plus été prise inconsidérément comme pendant la guerre, puisque tous les ministres également éclairés auraient agi sous la haute direction du Président.

En somme tout paraît prévu dans la conception de M. Painlevé mise en pratique par M. Georges Bonnet.

Il n'y a plus, semble-t-il, qu'à attendre les leçons de l'expérience et à modifier en conséquence l'organisation nouvelle pour obtenir peu à peu un ensemble bien équilibré.

Malheureusement, ce qui est possible en Angleterre ne l'est pas en France. Chez nous, les ministres sont tellement instables qu'il leur est généralement impossible de juger personnellement les résultats des réformes qu'ils ont réalisées. La plupart du temps ils démissionnent avant que leurs décisions aient pu porter leurs fruits et leurs successeurs s'empressent, aussitôt au pouvoir, de supprimer tout ce qu'ils ont conçu et organisé. C'est précisément ce qui se produit ici.

VII. — La période d'octobre 1925 à juillet 1926

Le cabinet Painlevé tombe le 27 octobre 1925, pour céder la place à de nombreux ministères se succédant à intervalles de quelques mois, certains mêmes de quelques jours (1). Nous approchons de la période

(1) PAINLEVÉ constitue un nouveau ministère le 29 octobre 1925 qui sombre le 22 novembre 1925. HERRIOT appelé au pouvoir le 17 juillet 1926 laisse la place le 24 juillet 1926 au ministère Poincaré.

critique de notre histoire monétaire. Et chose curieuse, alors que le sort de la patrie est lié à l'unité de direction gouvernementale, l'anarchie règne en maîtresse. Les événements se précipitent, l'Etat court à la faillite, et cependant aucun plan n'est mis en œuvre pour redresser la situation. Ce n'est pas que les projets manquent. Chaque ministère en a plusieurs en réserve qu'il s'empresse aussitôt constitué de soumettre aux Chambres. Mais aucun de ces plans n'est mûrement étudié. Tous sont établis d'une manière empirique.

Les hommes au pouvoir, débordés par les événements, ont recours à des moyens de fortune. Ils semblent ignorer que pour redresser la situation il faut au Gouvernement un chef pourvu de services permanents.

Sans doute la loi de Finances d'avril 1926 (1) autorise bien la création d'un secrétariat administratif permanent près la Présidence du Conseil, mais à peine est-elle promulguée qu'une nouvelle crise ministérielle vient en arrêter les effets.

(1) *Loi de finances du 29 avril 1926.*

Art. 134. — Est autorisée la création auprès de la Présidence du Conseil d'un secrétariat administratif permanent et d'un conseil national économique.

Une loi déterminera la composition et les attributions du conseil national économique.

Le Président de la République : DOUMERGUE.

Le ministre des finances : Raoul PÉRET.

Journal Officiel du 30 avril 1926, page 4927.

VIII. — Le cabinet d'Union nationale de M. Poincaré

Nous arrivons ainsi en juillet 1926. Le Gouvernement Herriot constitué hâtivement le 17 juillet est obligé de démissionner le 24 devant la réprobation de l'opinion publique (1). C'est alors que M. Poincaré forme son ministère d'Union nationale. La première préoccupation du nouveau Président du Conseil est d'assurer l'équilibre du budget par de nouvelles ressources fiscales et surtout des économies. A cet effet, une loi est votée le 12 août 1926 (2) supprimant tous les sous-secrétariats d'Etat, y compris celui de la Présidence du Conseil et transférant les services de ce dernier au ministère des Finances dont le chef du Gouvernement est également titulaire. Un décret rendu le 21 août 1926 vient ensuite transférer au ministère des Finances les crédits accordés au ministère des Affaires Etrangères par la loi de Finances du 29 avril 1926 (3).

(1) Chacun se rappelle les manifestations de la foule devant la Chambre des Députés dans les derniers jours de juillet 1926.

(2) *Loi portant ouverture et annulation de crédits* sur l'exercice 1926 en conséquence des modifications apportées à la composition du gouvernement...

Art. 3. — A compter du 24 juillet 1926 les services administratifs de la Présidence du Conseil sont transférés au ministère des Finances.

Art. 4. — Sont supprimés à compter du 24 juillet 1926 les sous-secrétariats d'Etat à la Présidence du Conseil et aux affaires étrangères, aux finances...

Les services de ces sous-secrétariats sont rattachés aux ministères desquels ils relevaient.

Art. 5. — (en substance). Il résulte des suppressions ci-dessus une économie de 232.872 francs de crédits qui se trouvent de ce fait annulés.

Fait à Paris le 12 août 1926. DOUMERGUE, POINCARÉ.

Journal Officiel du 13 août 1926, p. 9212.

(3) *Décret du 21 août 1926* emportant transfert de crédits du minis-

La réforme ne semble d'ailleurs pas complète à M. Poincaré car, aussitôt votée la loi des pleins pouvoirs du 3 août 1926, un nouveau décret est rendu le 23 août supprimant le secrétariat administratif permanent près la Présidence du Conseil créé en exécution de l'article 134 de la loi du 29 avril 1926 (1).

rière des affaires étrangères (Présidence du Conseil) au ministère des Finances.

Crédits annulés. Article premier. — Sont annulés les crédits ouverts au ministère des affaires étrangères au titre du budget général de l'exercice 1926 par la loi du 29 avril 1926 et par les lois spéciales et s'élevant à la somme totale de 1.793.265 francs répartie par chapitres conformément à l'état A annexé au présent décret. Ces crédits sont transportés au ministère des Finances et répartis par chapitres conformément à l'état B annexé au présent décret.

Fait à Rambouillet le 21 août 1926, DOUMERGUE, POINCARÉ.

Journal Officiel du 24 août 1926, pages 9582-9583. Cf. *infra*, note p. 137, États A et B annexés au présent décret.

(1) *Décret du 23 août 1926* supprimant le secrétariat administratif près la Présidence du Conseil.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du Président du Conseil, ministre des Finances.

Vu l'art. 1^{er} de la loi du 3 août 1926 autorisant le Gouvernement à procéder par décrets à toutes suppressions ou fusions d'emploi d'établissements ou de services.

Vu l'art. 134 de la loi de finances du 29 avril 1926 autorisant auprès de la Présidence du Conseil la création d'un secrétariat administratif permanent.

Vu le règlement d'administration publique du 13 février 1912 fixant en exécution de la loi de finances du 13 juillet 1911 (article 142) la composition des cabinets des ministres et de la Présidence du Conseil.

Vu la loi de finances du 29 avril 1926 fixant le budget général de l'exercice 1926.

Vu le décret du 21 août 1926 portant transfert de crédits en application de la loi du 12 août 1926 relative aux modifications apportées à la composition du gouvernement. Décrète :

Article premier. — Le secrétariat administratif permanent institué auprès de la Présidence du Conseil en exécution de l'art. 134 de la loi de finances du 29 avril 1926 est fusionné avec le cabinet et les services de la Présidence du Conseil.

Art. 2. — Tous les emplois de secrétariat administratif permanent sont supprimés à l'exception d'un emploi d'attaché et de deux emplois de sténo-

Désormais il ne subsiste plus de la conception Painlevé qu'un emploi d'attaché et deux emplois de sténo-dactylographe. Autant dire rien.

Nous ne discuterons pas ici l'opportunité de la décision de notre actuel Président du Conseil. Elle fait partie d'un ensemble de mesures prises à un moment où le sort de la France était lié à sa situation financière. M. Poincaré, auquel revinrent l'honneur et la responsabilité de redresser le franc, a cru devoir mettre sur le même pied le secrétariat administratif près la Présidence du Conseil et les sous-secrétariats rattachés aux divers ministères. Comme

dactylographe qui sont transférés au cabinet et aux services de la Présidence du Conseil.

Art. 3. — Sur les crédits ouverts au ministère des finances au titre de budget de son département pour l'exercice 1926 par la loi de finances du 29 avril 1926 et par des lois spéciales, une somme de 49.813 francs est définitivement annulée au titre du chapitre 99 F. services d'études de la Présidence du Conseil.

Art. 4. — Il est ouvert au ministre des finances au titre du budget de son département pour l'exercice 1926 en sus des crédits ouverts par la loi de finances du 29 avril 1926 et par des lois spéciales des crédits s'élevant à la somme totale de 14.913 francs et applicables aux chapitres ci-après :

Chap. 99 A. — Traitement du sous-secrétaire d'Etat et du personnel de la Présidence du Conseil.....	7.963
Chap. 99 B. — Indemnités et allocations diverses au personnel de la Présidence du Conseil.....	6.950
Total.....	14.913

Il sera pourvu à ces crédits au moyen des ressources générales du budget de 1926.

Art. 5. — Le Président du Conseil, ministre des finances est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal Officiel* et soumis à la ratification des Chambres.

Fait à Rambouillet le 23 août 1926.

Le Président du Conseil,	Le Président de la République,
R. POINCARÉ	DOUMERGUE

Cf. *Journal Officiel* du 25 août 1926, page 9619.

il a supprimé ceux-ci, il a estimé devoir abolir celui-là. Il ne nous appartient pas, étant donné les résultats qu'il a obtenus depuis juillet 1926, de critiquer notre chef de Gouvernement.

Pourtant, ce n'est pas sans raison qu'une institution de l'importance du secrétariat administratif permanent près la Présidence du Conseil a fait son apparition au cours de la guerre. Ce n'est pas sans raison qu'elle a trouvé en elle une force suffisante pour subsister pendant près de dix ans en dépit des orages et des crises ministériels. Et l'on est bien

Etats A et B. annexés au décret du 21 août 1926, Cf. *supra* page 134, note 3.

Etat A. — Ministère des Affaires étrangères.

Chap. 29 bis. — Traitement du sous-secrétaire d'Etat et du personnel de la Présidence du Conseil 49.216

29 ter. — Indemnités et allocations diverses au personnel de la Présidence du Conseil..... 87.707

29 quater. — Présidence du Conseil matériel..... 48.300

Quinquies. — Secrétariat général permanent du Conseil supérieur de la défense nationale : personnel..... 42.750

Secrétariat général permanent du Conseil supérieur de la défense nationale : matériel..... 27.750

Services d'études de la Présidence du Conseil..... 72.000

Conseil national économique : personnel..... 48.000

— — : matériel..... 27.800

Direction générale Alsace-Lorraine : personnel..... 989.642

— — : matériel..... 250.000

Subventions d'encouragement aux publications..... 150.000

Dépenses extraordinaires.

Troisième partie : Services généraux des ministères.

Service d'Alsace-Lorraine.

E 9 bis. — Indemnités aux Alsaciens-Lorrains internés ou expatriés..... 30.000

E. 9 ter. — Allocations spéciales aux Alsaciens-Lorrains *Mémoire*

Total de l'Etat A..... 1.793.265

Etat B. — Ministère des Finances

Mêmes rubriques et mêmes chiffres.

Total de l'Etat B..... 1.793.265

forcé d'admettre que, pour résister à tant de secousses l'innovation de M. Ribot répondait à un besoin.

D'ailleurs sous-secrétariat et secrétariat administratif permanent sont choses tout à fait différentes. Il y a entre eux deux la même distinction qu'entre les cabinets politique et administratif d'un ministre. Comme le cabinet politique, le sous-secrétariat disparaît avec le ministre auquel il est affecté, alors que le secrétariat survit à sa chute comme le ferait le cabinet administratif. Or, nous le savons, c'est à la permanence des bureaux qu'il faut attribuer la permanence de notre administration.

Supprimer le secrétariat administratif prévu par l'article 134 de la Loi du 29 avril 1926, c'était donc priver de continuité notre politique générale.

On pourra objecter que les méthodes employées par les gouvernements successifs avant l'avènement de M. Poincaré ne méritaient pas d'être retenues ni poursuivies, puisque toutes avaient plus ou moins accéléré notre ruine. Ce raisonnement ne nous convainc pas. Tout d'abord il s'appuie sur un fait heureusement isolé dans l'histoire. Il est rare qu'un cabinet trouve une situation aussi compromise que l'était celle de la France en juillet 1926. D'autre part vouloir expliquer la suppression du secrétariat administratif par la nécessité où s'est trouvé M. Poincaré de renier la politique des ministères précédents, c'est laisser croire qu'il a du faire abstraction complète du passé. Nous savons tous qu'il n'en est rien.

Qu'elles qu'aient été les erreurs des gouvernements qui ont présidé aux destinées de la France avant la débâcle de 1926, il était indispensable, pour redresser la situation, de tenir compte de leurs engagements et par la-même de les connaître. A défaut d'autre utilité, le secrétariat administratif avait l'avantage d'assurer cette documentation indispensable au Premier ministre et ce seul mérite suffit à nous faire regretter sa disparition.

En réalité, nous nous trouvons dans une période troublée de notre histoire ; et il est difficile d'en faire état pour nous prononcer. M. Poincaré est un Président du Conseil exceptionnel et nous pouvons en dire autant du ministère qu'il a constitué. Alors qu'en principe un gouvernement doit, pour être homogène, compter des hommes d'un même parti, nous nous trouvons en présence de personnages politiques d'idées tout à fait opposées qui, pour combattre le danger menaçant leur pays, ont fait abstraction de leurs opinions et se sont unis jusqu'à ce que la situation financière ait été redressée. Ajoutons à cela l'ascendant incontestable du Président, l'autorité qu'il doit à ses qualités de méthode, d'intelligence, de ténacité et nous comprendrons la raison pour laquelle le ministère du 24 juillet 1926 a subsisté jusqu'à ce jour malgré son hétérogénéité. Malheureusement les édifices politiques les plus solides sont appelés à disparaître dans un temps plus ou moins long. Le jour où le cabinet Poincaré sombrera, son successeur aura l'obligation de poursuivre sa

politique pour achever le redressement du franc. Or, comment l'œuvre admirable de notre Président du Conseil actuel pourra-t-elle être continuée si le nouveau Gouvernement ne connaît pas les engagements pris par ce dernier, s'il ne bénéficie pas de son expérience et des renseignements dont il s'est entouré? La question du secrétariat administratif se posera donc à nouveau et d'une façon d'autant plus pressante qu'en raison de l'éclaircissement du ciel politique le nouveau chef du Gouvernement ne pourra plus compter sur la trêve actuelle des partis dont bénéficie M. Poincaré (1). Quoique atténué du fait de notre situation politique spéciale, le problème, nous le voyons, n'en demeure pas moins entier. Et le jour approche où il faudra le résoudre. Devra-t-on à ce moment revenir à la conception de M. Painlevé, mise en pratique par M. Georges Bonnet, et voter une loi homologuant le décret du 29 septembre 1925 et l'arrêté du 2 octobre 1925? Tout dépend de l'idée que l'on se fait du rôle du Président du Conseil.

(1) Le problème du rétablissement de nos finances est par une de ses faces une question d'autorité. Il faut pour réussir que le ministre qui tentera ce redressement soit armé de pleins pouvoirs.

M. POINCARÉ ne les a pas demandés, mais son ascendant sur les deux assemblées est tel qu'il les lui confère en quelque sorte spontanément. Il parle et il est applaudi. Il exprime un vœu, la Chambre fait litière de ses habitudes, de ses préférences, elle l'exauce. Telle était en août 1926 l'opinion d'IGNOTUS sur la situation particulière de POINCARÉ (Cf. *Revue de Paris* juillet-août 1926. Le ministère d'Union Nationale, page 945).

En définitive, de 1914 à 1926, les services de la Présidence du Conseil ont été maintes fois modifiés, chaque gouvernement ayant tenu à leur donner une organisation en rapport avec le système théorique ou pratique auquel il se rattachait.

Au début de la guerre, Briand envisage d'assurer l'unité gouvernementale en copiant le War Cabinet de Lloyd George. Malheureusement, le Comité de guerre qu'il crée n'est pas conçu de la même façon que le Comité de guerre britannique, si bien qu'au lieu de s'améliorer la situation, au point de vue gouvernemental, ne fait qu'empirer.

En 1917, sous l'inspiration de M. Louis Marin, Ribot, président du Conseil, institue près de lui un secrétariat administratif destiné à le documenter. Il n'est encore question ni d'enregistrement, ni de coordination, ni de contrôle.

Avec Painlevé en septembre de la même année, les progrès s'accroissent. Indépendamment de son rôle de documentation, le secrétaire est chargé de coordonner l'action gouvernementale. Il semble que peu à peu l'on mette en pratique les idées de M. Marin, quand l'arrivée au pouvoir de M. Clémenceau amène une transformation complète des services de la Présidence.

Sans doute M. Jeanneney secrétaire jouit en droit des mêmes pouvoirs que ses prédécesseurs, mais ses attributions s'accroissent par ailleurs dans de telles proportions qu'en fait il ne peut suffire à sa

tâche. Le secrétariat devient essentiellement un organe de gestion.

Et puis à cette période de régression où les conceptions de M. Louis Marin sont systématiquement écartées (1), succède bientôt une ère de nouveaux progrès. Avec les ministères Millerand, Leygues et Briand, les affaires évoquées par le cabinet Clémenceau sont en grande partie abandonnées au profit de la documentation gouvernementale.

Il en est ainsi jusqu'au 17 avril 1925, date de l'avènement du deuxième cabinet Painlevé. La Présidence du Conseil arrive alors à son apogée. Son rôle ne consiste plus seulement à fournir des renseignements et à coordonner l'action interministérielle, mais encore à enregistrer les décisions gouvernementales, à assurer la collaboration du cabinet et du Parlement et enfin à s'intéresser à toutes les affaires ne dépendant spécialement d'aucun ministère. Une seule question reste à l'écart, celle du contrôle de l'exécution des mesures adoptées. Néanmoins, le système constitue un tel progrès sur les régimes antérieurs que certains auteurs en demandent l'homologation pure et simple (2).

C'est à ce moment que les événements se préci-

(1) On sait que M. MARIN proscriit d'une façon formelle de la Présidence du Conseil toute idée de gestion, qu'il insiste sur la nécessité de l'enregistrement des décisions gouvernementales. Toutes considérations qui semblent absurdes à M. CLÉMENTEAU.

(2) L'auteur anonyme de *l'organisation de la Présidence du Conseil*. Cf. p. 73 et suivantes.

pitent. Une loi (1) consacre bien l'existence des services de la Présidence du Conseil, mais à peine est-elle votée qu'une autre loi (2) vient en supprimer les effets, si bien qu'aujourd'hui nous nous trouvons au même point qu'en 1914.

L'utilité du secrétariat administratif près la Présidence n'est cependant plus à démontrer. La question de la Présidence du Conseil ne se pose peut-être pas aujourd'hui, mais elle se posera certainement demain à la chute du cabinet Poincaré. Il importe donc d'envisager dès maintenant dans quelles conditions ces services nouveaux pourraient être organisés. Tel va être l'objet de nos conclusions.

(1) Loi de finances de 1926, art. 134. Cf. p. 133, note 1.

(2) Loi du 12 août 1926. Cf. p. 134, note 2.

TITRE V

Conclusion

Après avoir rappelé sommairement les faits et exposé les opinions de la doctrine, après avoir dit un mot sur la façon dont les constitutions de certains Etats européens ont conçu le rôle du Premier ministre, il nous faut prendre parti et indiquer dans ces conclusions notre avis personnel sur la question de la Présidence du Conseil en France et de son organisation.

Et d'abord y a-t-il vraiment une question de la Présidence du Conseil? Il suffit pour répondre à cette interrogation de faire un rapprochement entre le chef du Gouvernement et ses différents collaborateurs. Si l'on admet que pour suivre une politique homogène chaque ministre doit être entouré de services permanents, on est obligé d'admettre que, pour atteindre le même but, le Président du Conseil soit secondé par des bureaux également permanents.

Ce n'est donc pas à ce premier point de vue que nous nous placerons dans nos conclusions.

Partant de ce principe que, sans la collaboration

d'organes spéciaux, le chef du Gouvernement est dans l'incapacité d'accomplir sa triple fonction de direction, de coordination et de contrôle, nous nous attacherons à dégager l'organisation des services de la Présidence du Conseil telle que nous la concevons.

CHAPITRE PREMIER

LE ROLE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL

Pour quiconque s'ingénie à résoudre le problème de l'organisation de la Présidence du Conseil, trois considérations différentes sont à envisager : le rôle du Premier ministre, les moyens dont il dispose pour le remplir effectivement, et enfin ceux dont il convient de le doter. Nous allons passer successivement en revue ces différents points.

Nous l'avons vu précédemment, hommes politiques aussi bien qu'auteurs s'accordent à reconnaître au Président du Conseil une triple fonction de direction, de coordination et de contrôle.

Le Premier ministre doit être avant tout un chef avec toutes les obligations et les prérogatives que ce mot comporte. Il doit être un chef vis-à-vis du Parlement. Il doit l'être également vis-à-vis de ses collègues du Gouvernement. C'est là une nécessité absolue pour que l'œuvre législative et le travail politique s'accomplissent au mieux des intérêts de la collectivité.

Le Président du Conseil, ne l'oublions pas, est le leader de la majorité parlementaire. A ce titre, il a le devoir d'orienter les Chambres vers les réformes que son parti et lui-même jugent utiles pour le pays.

Il est en outre le supérieur de fait des ministres, puisque tous lui doivent leur poste et qu'au surplus

ils sont moralement obligés ou de le suivre ou de donner leur démission, quand au sein du Conseil il émet une opinion sur la politique générale. A ces deux points de vue, le Président du Conseil a l'obligation de guider ses collègues et de coordonner leurs efforts dans le cas d'un problème propre à un seul département comme dans celui d'une question interministérielle.

Le rôle du Premier ministre ne s'arrête d'ailleurs pas là. Une fois l'impulsion motrice donnée, il lui faut s'assurer qu'elle est suivie et, dans la négative, prendre contre le ministre contrevenant telle attitude appropriée, soit en lui faisant connaître ouvertement son opinion, soit même en provoquant au besoin sa démission au moyen d'un débat devant l'une ou l'autre des Chambres.

Une telle attitude du Président du Conseil exige évidemment, en dehors des qualités requises de tout chef, une connaissance approfondie et toujours entretenue des questions d'intérêt national. Elle suppose par là-même que le chef effectif du pouvoir exécutif est secondé par un service spécial de documentation.

Pour nous résumer, le Président du Conseil doit diriger le travail des Chambres. Il doit en outre diriger, coordonner et contrôler les faits et gestes de ses collègues.

Est-il actuellement outillé pour remplir convenablement ce rôle écrasant? C'est ce que nous allons voir dans le chapitre suivant.

CHAPITRE II

MOYENS DONT DISPOSE LE PRÉSIDENT DU CONSEIL POUR REMPLIR SON RÔLE DE CHEF

La Constitution de 1875 ignore totalement le Président du Conseil dont elle ne prononce même pas le nom. Ce n'est donc pas à elle qu'il faut faire remonter l'idée de services spéciaux attachés à la Présidence du Conseil.

Une étude rapide de la question, depuis le début du siècle, nous a d'ailleurs appris qu'en fait c'est à la guerre de 1914-1918 que nous devons cette nouvelle conception du rôle du chef du Gouvernement. Auparavant le Premier ministre avait sans doute à diriger la politique du pays, mais il ne s'inquiétait nullement du côté administratif de sa fonction. Les nécessités impérieuses des hostilités nous ont heureusement ouvert les yeux à ce sujet, en nous faisant d'abord considérer comme indispensable la création d'un organe spécial de documentation, puis en nous orientant progressivement vers l'organisation de services de coordination et de contrôle sous le ministère Painlevé en 1925. L'évolution n'a pas,

il est vrai, suivi une courbe constamment ascendante. Sous certains gouvernements, le secrétariat près la Présidence devint un véritable ministère de gestion chargé d'une infinité de services nouveaux (1). Sous certains autres, au contraire, ce poste disparut complètement (2). Dans l'ensemble pourtant la tendance générale était de doter le chef du Gouvernement de services spéciaux de documentation, de coordination et de contrôle.

Actuellement, après avoir connu une grande prospérité en 1925 sous le ministère Painlevé (3), après avoir même reçu une consécration législative en 1926 (4), le secrétariat administratif permanent près la Présidence du Conseil a presque totalement disparu. M. Poincaré n'a laissé subsister de l'organisation prévue par ses prédécesseurs qu'un poste d'attaché et deux emplois de sténo-dactylographe.

Nous avons vu plus haut les inconvénients de ce système, rappelons-les d'un mot.

Et d'abord, pas d'organe de documentation. Le chef du Gouvernement veut-il des renseignements sur un problème de politique générale ? Il doit s'adresser au ministère des Finances, dont il est

(1) Ministère CLÉMENTEAU, cf. *supra* page 120 et suivantes.

(2) Ministère POINCARÉ en 1924 cf. *supra* page 45, note 1. Au moment de la constitution de son ministère en janvier 1922, M. POINCARÉ appela M. COLRAT au poste de sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, mais quand en mars 1924 M. COLRAT devint Garde des Sceaux, le sous-secrétariat fut purement et simplement supprimé.

(3) Cf. *supra* pages 125 et suivantes.

(4) Loi de finances du 29 avril 1926.

également titulaire. Inutile d'ajouter que pour toutes les questions autres que les questions financières, les fonctionnaires de la rue de Rivoli n'ont aucune connaissance technique qui leur permette de renseigner d'une façon précise le Premier ministre. Sans doute ce dernier a-t-il encore la ressource de puiser aux bureaux de renseignements des autres ministères. Mais précisément, et c'est là que réside l'inconvénient du système, toutes ces indications, qu'elles lui viennent de ses propres services ministériels ou de ceux de ses collègues, se ressentent de l'esprit particulariste avec lequel elles ont été prises. Peu importe qu'elles soient plus tard rassemblées, fondues les unes avec les autres. Emanant de fonctionnaires de cultures tout à fait différentes, travaillant pour des services également différents, elles ne formeront jamais un ensemble vraiment homogène.

Et cette première lacune va en entraîner d'autres.

Documenté d'une façon sinon inexacte, du moins trop étroite, le Premier ministre n'est pas en mesure, lorsqu'une question délicate se pose au Conseil, d'apercevoir le point sensible et de donner l'impulsion qui s'impose. Il ne juge pas comme un chef, mais comme un simple ministre qui rapporte tout à son propre département (1). Résultat : la politique générale du Gouvernement manque de direction. L'action interministérielle est sans cohésion.

(1) Toutes ces observations ne valent qu'en temps normal. Il est bien certain qu'actuellement M. POINCARÉ est le véritable chef du cabinet,

L'exécution des décisions prises en commun est-elle davantage assurée ? Nous ne le pensons pas. Il n'est, en effet, dressé aucun procès-verbal des séances du Conseil des ministres. Or, certains membres du Gouvernement peuvent n'être pas d'accord sur le sens de la mesure adoptée. Il se peut même que certains d'entre eux n'aient pas pris part à la délibération, que la décision votée ne leur ait pas été communiquée ou qu'elle leur ait été transmise incomplètement. Comment dès lors concevoir qu'un contrôle efficace puisse être exercé à leur encontre puisqu'en définitive ils peuvent toujours arguer de leur ignorance ou de leur bonne foi.

CHAPITRE III

ORGANISATION DES SERVICES DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL

I. — De quels services faut-il donc doter le Président du Conseil ?

Il convient, pour répondre à cette question, de considérer successivement la préparation des décisions gouvernementales, leur enregistrement, leur transmission aux ministres intéressés et enfin le contrôle de leur exécution.

1° Préparation des décisions gouvernementales

Quelle que soit l'envergure du problème à résoudre, qu'il intéresse un ou plusieurs ministres, il faut que le Président du Conseil en connaisse les éléments pour pouvoir au besoin guider ses collègues.

La documentation du chef du Gouvernement sera donc notre première préoccupation.

Comment concevoir le *service de renseignements* ?

Ne pourrait-on pas détacher de chaque ministère, pour le rattacher d'une façon permanente à la Présidence du Conseil, un haut fonctionnaire, réputé pour ses connaissances techniques, qui serait chargé de fournir au Premier ministre toute la documentation se rapportant à sa spécialité : travaux publics, marine, guerre, colonies...

Et pour éviter que les rapports établis par ces spécialistes soient empreints de partialité, ne serait-il pas possible d'exiger d'eux, en dehors d'une compétence technique indiscutable, une haute culture générale ?

D'ailleurs le Président du Conseil aurait toujours la faculté, pour compléter le système et contrebalancer le cas échéant cette tendance des techniciens à tout rapporter à leur propre point de vue, d'adjoindre à ces fonctionnaires des hommes de son choix dont le sort serait lié au sien. De cette façon les indications fournies au Premier ministre par son service de renseignements offriraient toute garantie d'exactitude et d'ampleur, puisque puisées à la source même par des spécialistes, elles seraient ensuite analysées en commun par ces derniers et des hommes choisis pour l'étendue de leurs connaissances.

Voici donc le chef du Gouvernement en mesure de répondre à toute question de politique particulière ou générale. Il faut maintenant songer à la *préparation des Conseils des ministres ou de cabinet*.

Conformément à l'idée de M. Painlevé, chaque

ministre serait tenu avant de soumettre son projet au Conseil d'en aviser la Présidence, dans un délai variable suivant l'urgence, et de faire valoir ses raisons. La Présidence du Conseil de son côté ferait établir par un *service des archives* aux membres permanents un état détaillé des textes juridiques s'appliquant à la question et par son service de renseignements un rapport technique précisant sa situation exacte. Ces deux rapports, ainsi que le projet du ministre et les raisons par lui invoquées, seraient ensuite transmis à tous les autres membres du Gouvernement avec l'indication de la date à laquelle le Conseil se réunirait pour délibérer. Les ministres auraient ainsi toute facilité d'approfondir la question soumise. Ils seraient donc en mesure, lors de la réunion du Conseil, de discuter en pleine connaissance de cause.

2° *Enregistrement et transmission des décisions prises
aux services intéressés*

Aussitôt prise, soit au cours des Conseils, soit à l'occasion d'une cérémonie officielle ou encore au Parlement, la décision serait enregistrée. A cet effet, les ministres devraient, à l'issue de leur réunion et après s'être mis d'accord sur sa rédaction, remettre au secrétaire administratif attaché à la Présidence du Conseil le texte de la mesure adoptée. Et ce texte comme d'ailleurs celui de tout engagement pris au nom du Gouvernement serait inscrit sur un registre spécial tenu par le secrétaire administratif et porté

par lui à la connaissance du ou des ministres intéressés.

*3° Contrôle de l'exécution des décisions
gouvernementales par les services intéressés*

Le Président du Conseil, nous l'avons vu, ne doit pas se contenter de surveiller la transmission exacte des décisions gouvernementales aux services intéressés. Il doit encore contrôler leur exécution par ces derniers.

Comment ce contrôle pourra-t-il donc s'exercer ?

On peut imaginer que le ou les ministres, auxquels l'exécution aurait été confiée, devraient dans le délai fixé par le chef du Gouvernement (suivant que le problème intéresserait un seul département ou le pouvoir exécutif tout entier), déposer au secrétariat de la Présidence un rapport relatant les mesures prises et les résultats obtenus. Ce rapport, dont les déclarations pourraient en toutes circonstances être vérifiées par les techniciens attachés à titre permanent au *service de contrôle* de la Présidence du Conseil, viendrait, si les renseignements sont reconnus exacts, grossir le dossier tenu à jour par les fonctionnaires du service de renseignements (1). Dans le cas contraire, s'il apparaît que des inexactitudes importantes ont été sciemment rapportées dans le mémoire du ministre ou que les résultats par lui

(1) Cf. *supra* pages 153 et 154.

obtenus sont insuffisants, le Président du Conseil aurait la faculté d'en informer l'intéressé ou même le Conseil devant lequel le ministre serait alors tenu de s'expliquer.

II. — Réalisation pratique de cette conception

En définitive, si nous récapitulons les différentes fonctions auxquelles doit répondre une Présidence du Conseil, telle que nous la concevons, nous sommes obligés de conclure à la création de services spéciaux de documentation, d'enregistrement et de contrôle.

A qui convient-il de confier ces services? A un sous-secrétariat d'Etat ou à un secrétariat administratif?

Aucune hésitation n'est possible. Le but que nous poursuivons étant d'assurer à la politique gouvernementale une unité de direction dans le temps et dans l'espace, notre préférence ira au secrétariat administratif à composition mixte (1), à la condition toutefois que son existence soit consacrée par une loi et son indépendance assurée par l'attribution d'un budget particulier. Ce secrétariat dirigé par un fonctionnaire nommé à titre permanent compren-

(1) Nous entendons par secrétariat à composition mixte un secrétariat composé à la fois de membres permanents (dont le secrétaire lui-même) et de membres temporaires.

draît à la fois des membres permanents et des membres temporaires.

Secondé par de tels services, le Président du Conseil serait alors en mesure de diriger effectivement et le Parlement et ses collègues du cabinet, tandis qu'aujourd'hui il s'attache surtout à gérer le portefeuille ministériel dont il est malheureusement toujours chargé.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages
La Présidence du Conseil des ministres rapportée à la Présidence du Conseil d'administration des sociétés. — Sa raison d'être.....	1

TITRE PREMIER

L'Agent de coordination et de direction sous le régime républicain. — Comment la question se pose-t-elle en droit ?.....	15
---	-----------

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE EN FRANCE

I. — Equilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif.....	16
II. — L'action doit rester au pouvoir exécutif. Le Gouvernement et plus particulièrement le Président du Conseil doivent diriger le Parlement....	18
III. — Le Président du Conseil chef du Cabinet.....	22
1° Responsabilité collective et solidaire des ministres.....	23
2° Nécessité d'une collaboration étroite entre ministres, même dans le cas de questions n'intéressant qu'un seul département.....	23
3° Question de politique générale ou problème intéressant plusieurs départements.....	25
4° Le Président du Conseil chef normal de ministère.....	26
A. — Adoption de mesures.....	26
B. — Leur exécution.....	27
Comment en fait les décisions sont transmises aux services intéressés et par voie de conséquence comment leur exécution est-elle assurée et contrôlée.....	27

	Pages
IV. — En fait, le Président du Conseil est en même temps ministre.....	30
Inconvénients de ce cumul de fonctions.....	30

TITRE II

La Doctrine

CHAPITRE PREMIER

<i>La doctrine proprement dite. — Unanimité des auteurs à reconnaître l'utilité des services de la Présidence du Conseil.....</i>	36
I. — Opinion de M. Mestre.....	37
II. — M. Hauriou.....	38
III. — — M. Duguit.....	39
IV. — — M. J. Barthélémy.....	39
V. — — M. Guillois.....	40
VI. — — M. P. Dubois.....	41

CHAPITRE II

<i>Les projets d'organisation des services près la Présidence du Conseil.....</i>	43
I. — Projets parlementaires.....	43
1° Propositions Louis Marin.....	43
Historique. — Proposition du 25 mai 1917, sort auquel elle était réservée.....	43
Proposition du 31 décembre 1919.....	45
Rapports favorables de MM. Cornudet et Bokanowski. — Aucune consécration législative.....	46
Quelles sont les grandes lignes des propositions Marin.....	46
1° Préparation des décisions gouvernementales.....	47
2° Enregistrement. — Etendue de la notion d'enregistrement telle que le conçoit l'auteur. — Son utilité.....	48
3° Contrôle de l'exécution des décisions gouvernementales par les services intéressés.....	51
Réalisation pratique des idées de M. Louis Marin.....	53
Il ne faut pas s'arrêter :	
I. au Ministère de gestion.....	53
II. — — des services communs.....	54
III. — — de statistique ou de contrôle.....	55
IV. — — des préfets et ambassadeurs.....	55
V. Seul un Service administratif permanent créé par une loi et non par décret est susceptible d'aider le Président du Conseil dans son rôle de direction, à condition qu'il soit doté d'un budget particulier.....	56

	Pages
2° <i>Rapport de M. Cornudet</i>	58
Seul le Président du Conseil est appelé à jouer un rôle de direction, de coordination et de contrôle de l'action gouvernementale.....	59
Malgré ce rôle écrasant, le Président du Conseil doit aux termes de la constitution être pour- vu d'un portefeuille.....	59
Quelles sont ses principales fonctions ?.....	60
Les trois services que l'auteur envisage de créer pour permettre au chef du Gouverne- ment de remplir sa mission.....	61
A peu de chose près, c'est la consécration de la proposition Marin.....	61
II. — <i>Autres conceptions de l'organisation des services de la Présidence du Conseil</i>	63
1° <i>Paul Dubois</i>	63
Service régulier, coordinateur et de documen- tation qu'il prévoit.....	64
A qui confier ce nouveau service ? à un secré- taire général ou à un sous-secrétaire d'Etat. Hésitation de l'auteur.....	65
Pratiquement, M. Paul Dubois est partisan du sous-secrétariat d'Etat existant et des com- missariats qui y sont rattachés.....	65
2° <i>L'auteur anonyme des lettres sur la réforme gouvernementale</i>	65
Inconvénient de l'absence au Parlement d'une majorité stable.....	66
Le Président du Conseil doit diriger à la fois le travail politique et le travail administratif..	66
Premier principe : le Président du Conseil ne doit pas gérer de portefeuille ministériel....	67
En fait malheureusement ce cumul existe, il en résulte que le rôle de direction est confié au Conseil des ministres, l'une des plus encom- brantes absurdités du régime actuel.....	67
« Heures de travail réglées » que préconise l'auteur entre le Président du Conseil sans portefeuille et chacun des ministres.....	68
Système qu'il y a lieu d'imiter : système de Lloyd George.....	67
Président du Conseil sans portefeuille entouré de Directeurs, secondé par des hommes à culture générale : ses ministres ne sont là que pour exécuter.....	70

	Pages
Composition mixte du bureau des affaires générales	71
Critique de cette thèse.....	71
30 <i>L'auteur anonyme de l'organisation de la Prési- dence du Conseil</i>	73
Le Conseil des ministres est incapable de jouer son rôle d'arbitrage, de coordination et de contrôle.....	73
Ces fonctions par la force des choses reviennent au Président du Conseil.....	73
Que faut-il à ce dernier pour réussir : un état- major et un outillage administratif. Painlevé semble à l'auteur avoir atteint ce but.....	74

TITRE III

Le Président du Conseil dans certains Etats Euro- péens. — Etude des textes et des faits	77
---	----

CHAPITRE PREMIER

<i>Des pays à constitution ancienne</i>	78
I. — I.a Belgique.....	78
II. — L'Angleterre.....	79
Etendue des pouvoirs du Premier ministre mal- gré l'absence de textes.....	80

CHAPITRE II

<i>Pays dont la constitution antérieure à la guerre a subi depuis des modifications</i>	83
L'Italie.....	83

CHAPITRE III

<i>Pays dont la constitution est postérieure à la guerre mondiale</i>	87
I. — La Pologne (loi du 17 mars 1921).....	87
II. — L'Allemagne (loi du 11 août 1919).....	90
Sa minutie en ce qui concerne les pouvoirs du Chancelier, attributions effectives de ce der- nier	91

TITRE IV

La Présidence du Conseil en France
Historique de la Question

CHAPITRE PREMIER

<i>Quand et comment la question de l'agent de coordination et de contrôle attaché au Président du Conseil a-t-elle fait son apparition.....</i>	98
L'ancienne monarchie, le consulat à vie, le premier empire.....	98
Origine du premier conseil de Cabinet (Ordonnance Royale du 19 avril 1817).....	99
Décret du 24 juin 1848 autorisant le Président du Conseil à choisir ses collaborateurs.....	100
Fonction de direction qui en résulte pour le Président du Conseil vis à vis des membres du gouvernement.....	102
La pratique cependant se perpétue de laisser le chef du pouvoir exécutif gérer un portefeuille. Inconvénients de ce système.....	103
Conception qu'on se faisait avant guerre du rôle du Président du Conseil.....	104
Sa façon empirique d'agir.....	104
Aucun contrôle de l'exécution des décisions prises.....	108
Influence de la guerre sur cette inorganisation de la Présidence du Conseil.....	110

CHAPITRE II

<i>La Présidence du Conseil en France depuis 1914.</i>	112
I. — Le <i>ministère Briand</i>	112
Le comité de guerre et le comité économique...	113
II. — Le <i>ministère Ribot</i>	115
Création du secrétariat administratif (décret du 25 mai 1917) Proposition Marin du 25 mai 1917	116
III. — Le <i>ministère Painlevé</i>	118
Création du secrétariat général à la Présidence du Conseil (décret du 13 septembre 1917).....	119
IV. — Le <i>ministère Clémenceau</i>	120
Sous-secrétariat à la Présidence du Conseil, accroissement démesuré de la tâche du sous-secrétariat d'Etat auquel de nombreux organes de gestion sont rattachés.....	120
V. — <i>Ministères Millerand, Leygues et Briand</i>	123
Proposition Marin du 31 octobre 1919.....	124

	Pages
VI. — <i>Ministère Painlevé</i>	125
Décret du 2 mai 1925. Décret du 29 septembre 1925.	
Arrêté du 2 octobre 1925 créant et organisant quatre sections près la Présidence du Conseil.	
1 ^o Section de la Présidence du Conseil.....	128
2 ^o Section économique et sociale.....	128
3 ^o Section administrative et juridique.....	128
4 ^o Section de service intérieur et financier.....	128
Rôle de M. Georges Bonnet. Intérêt du nouveau système.....	129
VII. — <i>La période d'octobre 1925 à juillet 1926</i> ...	132
La chute du franc. Loi de finances du 29 avril art. 134 autorisant la création d'un secrétariat administratif permanent près la Présidence du Conseil.....	133
VIII. — <i>Le Cabinet d'Union nationale de M. Poincaré</i>	134
Loi du 12 août 1926 supprimant tous les sous-secrétariats y compris celui de la Présidence du Conseil et transférant les services de ce dernier au ministère des Finances.....	134
Décret du 23 août 1926 supprimant le secrétariat administratif permanent près la Présidence du Conseil. Raison de ces différentes suppressions: économies budgétaires. Leurs inconvénients éventuels.....	135
Résumé des Faits : Nombreuses variations du secrétariat près la Présidence du Conseil.....	135

TITRE V

Conclusion.....	145
-----------------	-----

CHAPITRE PREMIER

<i>Le rôle du Président du Conseil</i>	147
--	-----

CHAPITRE II

<i>Moyens dont dispose le Président du Conseil pour remplir sa mission de chef</i>	149
--	-----

CHAPITRE III

<i>Organisation des services de la Présidence du Conseil</i>	153
I. — De quels services faut-il doter le Président du Conseil.....	153
1 ^o Préparation des décisions gouvernementales.....	153
2 ^o Enregistrement et transmission des décisions prises aux services intéressés.....	155
3 ^o Contrôle de leur exécution.....	156
II. — Réalisation pratique de cette conception.....	156

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

TRAITÉS DE DROIT

J. BARTHÉLÉMY. — *Le problème de la compétence dans la démocratie; 1918 (Danger de l'incompétence et de l'instabilité ministérielles, page 216, note 1).*

J. BARTHÉLÉMY. — *Le Conseil des ministres en France.*

J. BARTHÉLÉMY et DUEZ. — *Droit constitutionnel*, année 1926, Ed. Dalloz.

BOUTMY. — *Développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre*, édition 1887.

BOUTMY. — *Étude de droit constitutionnel (France, Angleterre, Etats-Unis)*, 2^e édition 1893.

H. CHARDON. — *Organisation de la République*, nouvelle édition 1917 (seul rôle que doit avoir le Parlement).

DECUGIS. — *Traité pratique des sociétés par actions, organisation et gestion des sociétés anonymes.*

DUGUIT. — *Manuel de droit constitutionnel*, 3^e édition 1918.

DUGUIT. — *Droit constitutionnel*, édition 1924.

DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition 1923, tome II (le Régime parlementaire), tome III (Le Conseil des ministres et de Cabinet).

DUGUIT et MONNIER. — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, année 1925, 4^e édition.

DUPRIEZ. — *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, 2^e édition 1892-1893.

COMTE DE FRANQUEVILLE. — *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, tome I, édition 1887.

LE FUR. — *Origine et développement du Cabinet en Angleterre (Concours d'agrégation de 1897).*

GIEDEL. — *Droit constitutionnel comparé, cours de Doctorat de l'année scolaire 1925-1926.*

HAURIQU. — *Précis de droit constitutionnel*, édition 1923.

HAURIUO. — *Les Ministres, Président du Conseil et Premier ministre*, édition 1873, opinion de P. Hervieu, p. 101.

Paul HERVIEU. — *Les ministres, leur rôle, et leurs attributions dans les différents Etats organisés*, édition 1893.

G. JÈZE. — *Origine et développement du Cabinet en Angleterre* (Concours d'agrégation de 1897).

MESTRE. — *Cours de droit constitutionnel de 1^{re} année de licence*, année scolaire 1924-1925.

REVUES, JOURNAUX, THÈSES

Journal Officiel. — Chambre des députés, documents parlementaires 1917, tome II, pages 922-926 (Proposition Marin du 25 mai 1917).

Journal Officiel. — Chambre des députés, documents parlementaires 1920, tome I, pages 596 et suivantes (Proposition Marin du 31 décembre 1919).

Journal Officiel. — Chambre des députés, documents parlementaires 1921, tome IV, pages 19 et suivantes, annexe 319 (Rapport Cornudet).

Journal Officiel. — Chambre des députés, documents parlementaires 1922, annexe 4242 (Avis du rapporteur Bokanowski, présenté le 4 avril 1922).

Revue politique et parlementaire, août 1925. — La politique (Pierre Cot).

Revue politique et parlementaire, octobre 1925. — L'organisation de la Présidence du Conseil.

Revue de droit public 1919. — Organisation des services de la Présidence du Conseil (Paul Dubois, pages 75 et suivantes).

Revue de droit public. — La Présidence du Conseil, par A. Guillois, professeur de droit administratif à la faculté de Dijon (n° de 1923).

Sibert. — Étude sur le Premier ministre en Angleterre (Thèse 1909).

Revue politique et littéraire (n° de décembre 1926). — La réforme administrative, par Lépine, membre de l'Institut.

Revue politique et littéraire (n° du 5 avril 1926). — Parlementarisme et République, par Morizot-Thibault, membre de l'Institut.

Revue de Paris. — Lettres sur la Réforme gouvernementale (novembre-décembre 1917).

Revue de Paris (janvier-février 1926). — Caractère du vrai ministre, par Chaumeix, page 228.

Revue de Paris (mars-avril 1926).

Revue de Paris (juillet-août 1926). — Le Parlement et les pleins pouvoirs, par Ignotus, page 705.

Revue de Paris (juillet-août 1926). — Le ministère d'Union nationale, par Ignotus, page 94.

Revue de Paris (novembre-décembre 1926). — La rentrée des chambres, par Lucien Corpéchet, page 672.

Revue hebdomadaire (11 juillet 1925). — Le problème de l'autorité, le chef républicain, par André de Fels.

Revue hebdomadaire (n° du 24 janvier 1926). — La jeunesse devant la politique, enquête par Roger Giron et Robert de Saint-Jean.

Revue hebdomadaire (n° du 6 février 1926). — Même sujet (suite). Chronique parisienne. A bas la politique, par Latzarus, page 134.

Revue hebdomadaire (n° du 13 février 1926). — La Chambre et le pays, par Latzarus, page 279.

Revue hebdomadaire (n° du 24 juillet 1926). — Quand le dormeur s'éveillera, par Latzarus.

Revue hebdomadaire (n° du 14 août 1926). — L'effacement du Parlement, par Latzarus, page 248.

Revue hebdomadaire (n° du 21 août 1926). — La tâche du Gouvernement, par Latzarus, page 369.

VU :

VU :

Le Doyen,

Le Président de la thèse,

BERTHELEMY

ACHILLE MESTRE

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY

